
3 1761 07360728 5





PRINCIPES D'ADMINISTRATION ET D'ÉCONOMIE POLITIQUE DES ANCIENS PEUPLES.



ADRIEN ÉGRON, IMPRIMEUR
DE S. A. R. MONSEIGNEUR, DUC D'ANGOULÊME,
rue des Noyers, n° 37.

PRINCIPES D'ADMINISTRATION ET D'ÉCONOMIE POLITIQUE DES ANCIENS PEUPLES, APPLIQUÉS AUX PEUPLES MODERNES;

PAR J.-F. BILHON,

EX-CHEF DE BUREAU AU MINISTÈRE DES FINANCES, ANCIEN RECEVEUR DES CONTRIBUTIONS DIRECTES, MEMBRE DE PLUSIEURS ACADÉMIES.

La science du Gouvernement ne contient pas des vérités isolées, ou plutôt elle n'a pas un seul principe qui ne tienne à toutes les branches de l'administration.

RAYNAL, *Hist. philosoph.*, liv. 19.

PARIS,

CHEZ F. LOUIS, LIBRAIRE,

RUE HAUTEFEUILLE, N° 10.

1819.


LIBRARY
MAR 9 1973

AVERTISSEMENT.

De toutes les sciences qu'on cultive avec tant de succès en France, il n'en est pas, sans contredit, de plus utile, ni de plus essentiellement liée à la prospérité des peuples, que celle de l'Administration, dont tout le monde parle, sans en avoir une idée bien positive. Il est de fait que nous sommes encore à connaître ses principes, ses limites et la nature de son pouvoir. Ce n'est pas que nous manquions de livres élémentaires; plusieurs ont été publiés par des écrivains d'un très-grand mérite; mais aucun, que je sache, n'a présenté l'ensemble des parties constitutives de l'Administration, et développé leur influence sur le bonheur public. Les uns ont pensé que le ministère de la justice ne devait pas en faire partie, comme

si, dans tous les temps et chez tous les peuples, le pouvoir judiciaire n'était pas une délégation spéciale de l'autorité souveraine, et ne rentrait pas dans le système de l'Administration générale. Les autres en ont séparé le droit des gens, comme si les relations et les rapports d'intérêt politique avec les puissances étrangères n'en étaient pas une émanation directe. D'autres la réduisent tout simplement au ministère des finances et du trésor, oubliant les deux branches les plus étendues, l'intérieur et la police. D'autres se sont bornés à l'histoire de l'administration de la guerre, sans y comprendre celle de la marine et des colonies. D'autres enfin, par un renversement d'idées non moins inexplicable, la confondent avec la législation, dont ils lui attribuent tout le pouvoir.

Cette diversité d'opinions sur une science aussi fixe, aussi déterminée, et qui sera mise au rang des sciences exactes, lorsqu'elle joui-

ra de la liberté nécessaire à ses développemens, m'a porté à fouiller dans les archives de l'antiquité, à interroger les monumens historiques, et à examiner quelle était la forme de l'Administration des anciens peuples, ses causes, ses effets, et surtout l'esprit dans lequel elle était dirigée. Je l'ai comparée ensuite à celle des peuples modernes, et j'en ai marqué la différence. Ce travail m'a paru d'un intérêt majeur, dans un moment où la France, après avoir éprouvé toutes les faveurs et les disgrâces de la fortune, cherche, par des institutions sages et en harmonie avec le système politique de l'Europe, à se mettre à l'abri de nouveaux orages, et à ramener la paix dans son sein. Les recherches pénibles et fastidieuses auxquelles je me suis livré, m'ont convaincu que les anciens entendaient par Administration, cette partie de l'autorité suprême chargée de l'exécution des lois, sur quelque objet que ce fût; c'est-à-dire que l'action du pouvoir administra-

tif commençait là où celle du corps constituant finissait. Ce point reconnu, mon sujet s'est trouvé tout divisé. J'ai pris pour modèle l'Administration en France, dont l'organisation m'a paru la plus vaste et la mieux combinée. J'ai subdivisé chacune de ses parties suivant la nature de ses attributions; mes cadres ainsi disposés, les vides se sont remplis d'eux-mêmes.

Montesquieu m'a été d'un grand secours dans cette élucubration. J'ai eu souvent occasion de citer l'*Esprit des Lois*; mais, en adoptant plusieurs des principes qu'il renferme, je me suis vu forcé d'en rejeter d'autres, qui ne m'ont paru ni aussi clairs, ni aussi solides. Cela vient de ce que Montesquieu, né avec une imagination extrêmement vive, versé dans l'étude de la législation et de la politique, dont il dévoile les secrets avec tant de pénétration et de justesse, n'avait que des idées théoriques et abstraites de la science administrative, dont

les calculs, quoique positifs, sont cependant subordonnés aux circonstances; elle n'est entrée, d'ailleurs, dans son plan que comme partie secondaire, et nécessairement liée aux actes et à l'esprit des lois. C'est l'observation qu'en fit, dans le *Journal des Débats* du 22 juin 1807, l'écrivain distingué qui jugea avec tant de talent et d'indulgence mon *Traité du Gouvernement des Romains, considéré sous le rapport de la politique, de la justice, des finances et du commerce* (1). Il n'est donc pas étonnant que ce défaut d'instruction pratique ait induit Montesquieu en erreur, et qu'il se soit glissé dans son immortel ouvrage des aberrations propres à égarer ceux qui, dans leurs écrits, s'appuient de son autorité. Ceci n'affaiblit en rien la gloire de ce grand homme. L'*Esprit des Lois* sera toujours regardé comme une des plus belles et des plus hardies con-

(1) Cet ouvrage se trouve chez F. Louis, libraire, rue Hautefeuille, n° 10.

ceptions littéraires du dix-huitième siècle, la seule peut-être qui, par son utilité, l'esprit et le génie dont elle abonde, survivra à toutes les autres; et son auteur, comme un de ces astres lumineux qui paraissent une seule fois pour éclairer le monde, dont ils ne cessent de faire l'étonnement et l'admiration.

Une autre autorité sur laquelle je me suis fondé, est celle du savant et modeste Barthélemy. Son *Voyage du jeune Anacharsis* m'a fourni des matériaux excellens. Cet écrivain, beaucoup moins profond et moins brillant que Montesquieu, est en général un guide plus sûr et plus fidèle. J'ai trouvé dans les édits de S. M. le roi de Bavière, des documens précieux. J'ai consulté aussi, avec autant de fruit que de satisfaction, les *Elémens du Commerce, dans ses rapports avec le Gouvernement*, par Condillac. Je me suis également fortifié de l'autorité des Puffendorff,

des Machiavel, des Bacon, des Locke, des Smith, des Hume, et des voyageurs les plus célèbres et les plus dignes de foi, tels que les Chardin, les Tavernier, les Barrow, les Kolben, les Mungo-Park et autres. Enfin, malgré l'obscurité dont cette science est encore enveloppée, je n'ai rien avancé que d'après des documens authentiques basés sur des faits exacts. Du reste, je n'ai point loué les anciens peuples au préjudice des modernes. Après un examen approfondi de leurs titres à la commune reconnaissance, j'ai distribué aux uns et aux autres le tribut d'éloges dont ils m'ont paru susceptibles. J'ai pu m'égarer sans doute dans une carrière aussi vaste, aussi ténébreuse, aussi aride, et, je ne crains pas de le dire, aussi dangereuse, et faite pour détourner ceux qui pourraient la parcourir avec succès; mais si mon ouvrage contient quelques idées neuves, quelques vérités utiles échappées à la perspicacité des écrivains distingués

qui m'ont précédé ; si j'ai découvert un seul principe dont on puisse faire une heureuse application, je n'aurai pas perdu tout-à-fait mon temps : on ne peut en juger qu'après m'avoir lu. « Il ne faut pas « se lasser, » dit M. d'Argenson; « on doit « espérer, travailler sans cesse, et ne renon- « cer à mériter de nouvelles récompenses, « qu'après avoir obtenu tout ce que l'on « peut désirer. » La seule chose que j'ambitionne, le seul vœu que je forme dans toute la sincérité de mon cœur, c'est de voir ma patrie libre et heureuse sous un Gouvernement fort, qui la fasse prospérer au-dedans, respecter au-dehors, et la replace au rang qu'elle doit avoir parmi les nations civilisées.

J'aurais pu rendre mon livre beaucoup plus volumineux; je n'avais besoin, pour cela, que de lier à mon sujet cette partie de l'Administration ancienne relative aux droits de patronage, de vasselage, de féo-

dalité, qui, du temps des Grecs et des Romains, et même sous nos rois de la première race, formait une législation très-volumineuse et très-obscure; mais comme ces questions sont tout-à-fait étrangères à nos mœurs, qu'elles n'ont plus d'intérêt pour nous, je n'ai pas cru devoir m'en occuper.

N'écrivant pour aucun parti, n'adoptant d'autre système que celui de l'utilité publique, j'aurais pu me dispenser aussi de parler de la situation politique actuelle de l'Europe; mais comment rester muet au milieu d'un incendie qui menace de tout engloutir; lorsque, par l'effet d'un bouleversement général, on voit, d'une part, des monarchies anciennes devenir des républiques éphémères; et de l'autre, des républiques fortement constituées, devenir des monarchies chancelantes et incertaines? lorsqu'on voit des colonies s'ériger en métropoles, et des métropoles se

transformer en colonies? J'ai donc hasardé quelques rapprochemens que mes lecteurs saisiront facilement, pour peu qu'ils aient suivi la marche des choses. Au surplus, ces rapprochemens ne sont point étrangers au Gouvernement, puisqu'ils tiennent à des faits qui doivent entrer dans la composition de l'histoire générale des nations. Ainsi, ce n'est point l'esprit de l'Administration dans tel ou tel siècle, que je présente aujourd'hui au public, mais l'esprit de l'Administration pris dans tous les temps et chez tous les peuples.

TABLE

DES CHAPITRES.

PRINCIPES

PRINCIPES D'ADMINISTRATION ET D'ÉCONOMIE POLITIQUE DES ANCIENS PEUPLES,

APPLIQUÉS AUX PEUPLES MODERNES.

CHAPITRE PREMIER.

De l'origine et de la nature du Gouvernement.

L'EXISTENCE du gouvernement date, en quelque sorte, de l'établissement de la société. Il faut, comme l'observe très-bien Puffendorff, remonter à la vie sauvage pour en découvrir l'origine. En effet, lorsque les hommes sont réunis en assez grand nombre pour ne plus s'entendre, que chacun a une famille et des intérêts particuliers à surveiller, le soin des affaires publiques est confié à ceux dont l'âge

et l'expérience offrent une garantie suffisante pour les diriger utilement. L'un est chargé de l'administration civile, l'autre de la partie militaire; dans quelques peuplades, un troisième fait l'office de devin (1). Ainsi on a raison de dire que c'est du crédit des vieillards qu'est née l'administration générale, et non de la puissance paternelle, qui ne peut s'étendre que sur les membres de la famille, lesquels se gouvernent ensuite par d'autres principes. « L'exemple du pouvoir paternel, » dit Montesquieu, « ne prouve rien; car si le pouvoir « du père a du rapport au gouvernement d'un « seul, après la mort du père, le pouvoir des « frères, ou après la mort des frères, celui des « cousins germains, ont du rapport au gou- « vernement de plusieurs (2). » Il y a plus, c'est que le père de famille est l'administrateur de ses biens : il est libre d'en jouir et d'en disposer comme bon lui semble; au lieu que le gouvernement n'est que le protecteur et le conservateur des propriétés individuelles. L'administration la plus ancienne, la plus conforme

(1) « Toutes les nations indiennes, dit Isaac Weld, dans son *Voyage en Canada*, « ont deux chefs âgés, l'un pour le « conseil, l'autre pour la guerre; un autre annonce la bonne « ou la mauvaise heure.

(2) Voyez l'*Esprit des Lois*, liv. 1, chap. 3.

à la nature, dans l'enfance de la civilisation, est donc l'administration des vieillards. Ce fut celle des tribus de l'Egypte, de la Grèce, de l'Italie, de la Germanie, etc. Telles s'administrent, de nos jours, au rapport des voyageurs, les diverses peuplades de l'intérieur de l'Afrique, de l'Amérique et des îles de la mer du Sud (1).

Mais cet ordre de choses ne peut pas toujours exister : bientôt la société s'agrandit, les mœurs commencent à s'épurer, le droit de propriété n'est plus équivoque ; l'Etat prend un certain degré de consistance : alors les arts s'introduisent dans son sein, la langue se perfectionne, les richesses s'accumulent, les talens sont soumis à des épreuves, le mérite est apprécié, et celui qui en possède le plus, qui réunit plus de moyens de séduction, parvient au suprême pouvoir : c'est ainsi que se fonde et se légitime peu à peu, dans l'esprit des peuples, le gouvernement d'un seul, dont l'essence est, comme le dit Cicéron, de tenir la balance entre les grands et les petits (2).

(1) « En arrivant à la Nouvelle Zélande, nous rencontrâmes « 5 à 600 insulaires sur les côtes. Ils avaient du respect pour « des vieillards qui paraissaient leurs chefs. » (*Voyage de Cook.*)

(2) Cicéron, *de Off.*, liv. 12.

Les Thésée, les Romulus, les Sésostris, etc., n'eurent pas d'autres titres à leur élévation.

Telle est l'origine du gouvernement, dans tous les temps et chez tous les peuples. Voyons maintenant quelles sont ses différentes formes.

Aristote admet cinq formes de gouvernement, la monarchie, la tyrannie, l'aristocratie, l'oligarchie, la démocratie. Polybe en compte sept, la monarchie, la royauté, la tyrannie, l'aristocratie, l'oligarchie, la démocratie, l'ochlocratie. Machiavel en établit deux, la république, la monarchie; Montesquieu, trois, le gouvernement républicain, dans lequel il comprend la démocratie et l'aristocratie, la monarchie et le despotisme. J. J. Rousseau, quatre, la démocratie, l'aristocratie, la monarchie, les gouvernemens mixtes. L'abbé de Condillac les réduit à deux, comme Machiavel, la république, la monarchie; et cette opinion me paraît la plus raisonnable : d'abord, parce que la démocratie pure n'est point un gouvernement; car on ne peut regarder comme tel un Etat où le peuple cumule tous les pouvoirs, où il est à la fois législateur, magistrat, pontife, contribuable, comptable (1); qu'elle n'a existé nulle part, pas même à

(1) Plutarque, *Vie de Dion*, compare la démocratie à une foire, un encan, où chacun peut choisir ce qui lui plaît.

Sparte, qui l'avait en horreur et en exilait les partisans les plus déterminés (1); et qu'en supposant qu'elle pût exister, il faudrait, à cause de sa grande perfection, la composer d'un peuple de Dieux, plutôt que d'hommes; ensuite parce que les gouvernemens mixtes ne sont que des modifications de l'une et de l'autre formes, et qu'enfin le despotisme n'est que la subversion des principes de justice et de sagesse qui constituent la monarchie proprement dite. J'admettrai donc, à l'exemple de Machiavel et de Condillac, deux formes de gouvernement, la république et la monarchie; et je montrerai, par l'effet de l'administration ancienne comparée, non pas laquelle de ces deux formes est la meilleure; car, à tout prendre, il n'y en a aucune de bonne; mais la moins vicieuse, la moins sujette aux abus, aux révolutions, aux guerres civiles, en un mot, la plus supportable, et, pour me servir des expressions de Locke, dans son Traité du Gouvernement civil, la plus propre à faire le bien-être de la communauté, qui en est la fin. Je commencerai par le gouvernement aristocratique ou républicain.

Pour avoir une idée à peu près exacte de

(1) Voyez ce qu'en dit l'auteur du *Voyage du jeune Anacharsis*.

ce gouvernement, il faut se représenter deux corps, dont l'un, composé de quelques individus privilégiés, possède tout le pouvoir, toutes les richesses, tous les genres de faveur et de séduction; l'autre, quoique plus nombreux, supporte toutes les charges, toutes les peines, toutes les misères. Aisément on conçoit que ces deux corps, formés d'élémens aussi disparates, et mis en mouvement par des passions ardentes, sont toujours en opposition, et visent constamment à se détruire. Que de tentatives les tribuns, à Rome, ne firent-ils pas pour renverser le sénat, dont ils voulaient restreindre le pouvoir! et combien de fois les sénateurs eux-mêmes ne s'armèrent-ils pas contre les tribuns, dont l'influence populaire leur faisait ombrage! Tel était l'esprit de vertige et d'irritation de ces deux corps, qu'il leur arrivait quelquefois de conspirer contre leur propre existence : c'est ainsi qu'on vit s'élever sur leurs ruines le Décemvirat, institution monstrueuse qui blessa toutes les convenances, méconnut tous les principes, et se rendit odieuse au peuple par ses injustices et ses excès.

Les autres républiques ne présentent pas un tableau moins orageux. On voit, à Sparte, les Ephores lutter sans cesse contre les rois,

dont ils finissent par usurper la puissance; à Athènes, les droits du peuple sacrifiés à l'ambition des Archontes; à Carthage, les factions d'Hannon et de Barca se disputer la honte de livrer à l'ennemi la patrie menacée d'une invasion. Mais, sans remonter si haut, il suffit de se rappeler les gouvernemens de Venise et de Gênes, où les nobles employaient les moyens les plus violens et les plus bas pour écraser les roturiers, dont ils se disaient mal à propos les souverains. Il semblerait résulter de ces faits historiques, que la modération n'est pas, comme le prétend Montesquieu, le principe du gouvernement aristocratique; mais ce grand homme ayant donné la vertu pour base à la démocratie, et réservant l'honneur à la monarchie, il fallait une autre vertu pour l'aristocratie; et aucune ne lui a paru plus convenable que la modération. Voltaire, dont l'autorité, en fait de gouvernement, n'est pas d'un très-grand poids sans doute, a dit cependant, avec plus de justesse, que l'aristocratie n'est point fondée sur la modération, mais sur l'orgueil, l'ambition, le désir de dominer; et cela est vrai.

Si la modération était le principe d'un gouvernement quelconque, ce serait, sans contredit, du gouvernement monarchique, lors-

qu'il est tempéré par des corps intermédiaires en harmonie avec l'autorité du monarque : c'est alors le gouvernement par excellence, le seul peut-être digne de son institution ; il faut des siècles et une suite non interrompue de bons princes, ce qui est assez rare, pour dégénérer en despotisme ; car les peuples font souvent des efforts inouïs pour sortir de l'oppression ou de la misère, jamais pour se dégager des liens tissus par la sagesse et la bienveillance. Rien n'est plus difficile que l'organisation de ces corps. Si leurs attributions sont trop étendues, trop populaires, la voix du monarque est bientôt méconnue, ses actes censurés, ses ordres sans exécution, sa liberté, et par suite, son existence, compromises. L'histoire nous en offre des exemples frappans dans la personne d'Agis, roi de Lacédémone ; de Charles Ier, roi d'Angleterre ; de l'infortuné Louis XVI. Si, au contraire, elles sont trop limitées, trop monarchiques, leur influence cesse, et les prérogatives du trône acquièrent une extension proportionnelle et dangereuse aux droits des peuples. Je n'ai besoin, pour le prouver, que de citer l'Empire romain sous Auguste, et l'Angleterre sous ses derniers rois. Quand la balance est une fois bien établie, ce qui est l'ouvrage du temps et des circons-

tances, il ne faut plus y toucher (1). Je n'ai vu qu'un seul gouvernement qui ait résolu ce problême : aussi fut-il, pendant plus de cinq cents ans, un phénomène politique qu'il ne faut plus espérer de revoir.

Les principaux corps intermédiaires, dans une monarchie tempérée, se composent des corps politiques, quelles que soient leurs dénominations de sénats, diètes, parlemens ou chambres. C'est là que doit résider la noblesse, dont le sort est de suivre, en tout temps, la bonne ou mauvaise fortune du monarque. C'était une idée pleine de sens, que celle de Louis XIV, qui voulait s'ensevelir avec sa noblesse sous les ruines du trône, plutôt que de souscrire à des conditions humiliantes. Il sentait que l'existence de sa couronne dépendait de cette noblesse qui en était le principal appui et le plus bel ornement. « Lorsque Philippe II, » dit Montesquieu, « fit entendre « aux oreilles des Français le mot de liberté,

(1) « Il n'y a, » dit Sully, « qu'une longue expérience qui « puisse remédier à ce qu'il y a de défectueux dans l'organi- « sation d'un Etat dont la forme est décidée, et ce doit tou- « jours être sur le plan de sa première constitution. Cela est « si vrai, que toutes les fois qu'on verra un Etat se conduire « par des voies contraires à celles de son établissement, on « peut se tenir pour assuré qu'il n'est pas éloigné d'une grande « révolution. » Voyez les *Mémoires de Sully*, tome II, liv. 6

« la couronne fut toujours soutenue par cette « noblesse qui tient à honneur d'obéir à un « roi, mais qui regarde comme la souveraine « infamie, de partager la puissance avec le « peuple (1). » Ce n'est pas là, il faut l'avouer, ce qu'elle fait de mieux. Sans doute, dans tous les pays, la noblesse est fondée sur des services signalés rendus à la patrie ; il serait injuste de méconnaître de pareils titres : les descendans des Du Guesclin, des Bayard, des Crillon, ont très-certainement des droits à l'estime des Français ; mais, avec tout cela, le peuple n'est pas si méprisable, puisque ce sont ses bras et son industrie qui paient les pensions et les sinécures.

On a souvent mis en question si, dans une monarchie, la noblesse devait être héréditaire. Quelques écrivains, bien recommandables assurément, se sont prononcés pour la négative ; ils soutiennent que l'hérédité dans la noblesse n'est bonne qu'à produire la jalousie et le découragement dans les autres classes ; et ils citent le gouvernement de Pékin, où la noblesse remonte et ne descend jamais (2), où le fils d'un colao, ou d'un vice-roi,

(1) Voyez l'*Esprit des Lois*, liv. 8, chap. 9.

(2) Lorsque l'empereur de la Chine veut honorer un man-

n'est pas plus privilégié que celui d'un laboureur ou d'un potier (1); mais ils n'ont pas réflechi, ce me semble, que la Chine est de tous les empires, celui où il y a le plus de nobles, puisque tous les mandarins le sont de droit; or, comme le nombre de ces magistrats est illimité, il arriverait, si l'hérédité dans les emplois n'était prohibée, qu'en définitive toute la nation serait composée de nobles. Voilà pourquoi, en Chine, la noblesse est ascendante, et non héréditaire.

J'ai dit qu'il était du sort de la noblesse de suivre en tout temps la destinée du monarque; elle doit donc être héréditaire, lorsque le trône est déclaré tel par la loi fondamentale de l'Etat; sa place est dans le premier corps politique. Je ne me dissimule pas les inconvéniens qui peuvent en résulter; mais je les regarde comme inhérens au système de l'hérédité. Les Anglais, après avoir lutté pendant un siècle pour obtenir leur Charte, arrachée, par lambeaux, du despotisme de leurs rois, ont fini, malgré leur aversion naturelle pour

darin qui s'est distingué dans la partie civile ou militaire, il accorde des titres de noblesse à ses ancêtres. Voyez l'*Histoire générale des Voyages*, par La Harpe, tome IX.

(1) Voyez la Lettre du Père Le Comte sur le gouvernement de la Chine.

les titres et les priviléges, par reconnaître la nécessité de déclarer la pairie héréditaire.

Montesquieu veut que les corps intermédiaires soient subordonnés. Cette idée est de la plus grande justesse : tout, dans une monarchie tempérée, doit être soumis et dépendant. Le point essentiel, c'est, je le répète, de donner à ces corps assez de force et de prépondérance pour neutraliser l'exécution d'un acte dicté par la faiblesse, ou obtenu par la ruse ou la violence. Le Parlement de Paris jouissait de cette force morale dans le seizième siècle, lorsqu'au milieu des factions et des baïonnettes étrangères, il eut le courage de déclarer la loi salique inviolable. Cette compagnie illustre voulut se signaler aussi du temps des Barricades; mais on reconnut qu'elle agissait moins par elle-même que par l'esprit du coadjuteur, devenu l'âme du parti populaire, et qu'on surnommait pour cela l'Evangéliste des factieux.

On sent déjà combien il importe de ne choisir, pour la composition des corps intermédiaires, que des personnages distingués, dont la fortune garantisse l'indépendance. Un pouvoir constitutionnel salarié par l'Etat n'est d'aucun poids dans l'institution politique; il est avili aux yeux du peuple, du moment qu'il

est payé de ses deniers. Les Romains, durant tout le temps de leur existence, ne s'avisèrent point d'accorder un traitement annuel aux sénateurs. Il fallait, suivant Tite-Live, posséder 1,200,000 sesterces en biens-fonds pour être admis dans cette assemblée de rois. Cette garantie, il est vrai, ne fut pas toujours solide : on trouva dans la suite les moyens de transiger avec les principes ; on se permit même de les violer; et tout fut perdu dès l'instant que les libéralités de l'empereur se répandirent sur les membres du sénat.

Montesquieu désirerait encore que dans une monarchie il y eût un dépôt des lois ; que ce dépôt fût confié à l'un des corps politiques chargé de les faire sortir de la poussière et d'en rappeler de temps en temps les dispositions aux peuples. Cela ne peut s'entendre que des lois constitutives du gouvernement ; car le véritable dépôt des lois civiles se trouve naturellement dans les greffes des tribunaux. « Nous ne savons, » dit Cicéron, » ce que « c'est qu'un dépôt public où l'on prenne soin « de conserver les lois ; nous nous en rap- « portons à la bonne foi de nos huissiers, et « nous les demandons à nos copistes quand « nous en avons besoin (1). » Je n'aurais ja-

(1) Voyez Cicéron, *de Leg.*, liv. 3.

mais cru que la législation romaine, ce monument précieux, ce résultat de l'expérience des siècles et des connaissances humaines, était confié, du temps de Cicéron, à la bonne foi des huissiers et des scribes. On jugera, au reste, que ce dépôt des constitutions de l'Etat ne saurait être mieux placé que dans les archives du premier corps politique, sous la surveillance du monarque, de qui émane tout principe d'ordre, et qui est intéressé plus que tout autre à leur exécution littérale.

Le gouvernement, de quelque espèce qu'il soit, quelle que soit sa nature, porte avec lui le germe de sa dissolution, par cela seul qu'il est l'ouvrage des hommes. Le gouvernement républicain est celui qui dure le moins; les mœurs sont trop sauvages, les passions trop ardentes, l'esprit de parti se forme trop facilement pour qu'il y ait la moindre fixité dans la marche de l'administration; elle devient bientôt le partage des agitateurs, qui corrompent ses principes et lui font adopter les mesures les plus violentes. La dictature et le dévouement donnèrent aux Romains l'empire du monde; mais ils en firent les esclaves de Sylla et de César. Le gouvernement monarchique tempéré a plus de stabilité; mais il n'en est pas moins sujet au même dépérissement: d'autres

causes produisent les mêmes effets. La corruption des mœurs, l'obscurité des lois, la confusion des pouvoirs, les vices de tous les genres, attaquent sans relâche et finissent par renverser les deux pivots sur lesquels il tourne constamment, la morale et l'honneur. C'est alors que se forme un gouvernement mixte, le pacte fédéral qui réunit, suivant les expressions de l'auteur du Contrat social, la puissance extérieure d'un grand peuple avec la police aisée et le bon ordre d'un petit Etat.

La ligue des Achéens, si renommée dans l'antiquité, est la première association fédérale dont l'histoire fasse mention; elle fut fondée par Aratus, et eut pour but de mettre un frein aux vexations de Nicoclès, tyran de Sycione. La ligue des Cariens, celle des Lydiens, dont Montesquieu fait un si bel éloge, furent organisées dans le même esprit, et pour une cause à-peu-près semblable. Cette forme de gouvernement ne dérive donc point de l'aristocratie, comme quelques publicistes l'ont avancé, mais du pouvoir absolu. C'est une vérité sur laquelle l'histoire ancienne ne laisse aucun doute, et que l'histoire moderne confirme également.

On sait, en effet, que ce fut pour se soustraire aux actes arbitraires de la maison d'Au-

triche que les Suisses formèrent cette ligue redoutable qui, après avoir renversé la puissance des ducs de Bourgogne, sut encore, par l'union et le courage de ses guerriers, résister à toutes les secousses de l'Europe conjurée contre elle. Quelle énergie la Hollande ne montra-t-elle pas pour s'opposer aux auto-dafés de l'Inquisition, auxquels Philippe II voulait l'assujétir! Montesquieu avait raison de la regarder comme une république éternelle (1). Si l'événement n'a pas justifié l'opinion de ce grand homme, c'est qu'un peuple composé d'environ deux millions d'habitans, livré par goût et par la situation de son territoire au commerce et à la navigation, entouré de grandes puissances qui minaient sourdement ses principes en introduisant dans son sein le germe de tous les vices, devait nécessairement se corrompre et être subjugué. Le citoyen de Genève assure que ce fut moins la faiblesse du cabinet de Varsovie qui entraîna le partage de la Pologne, que les usages corrupteurs des nations voisines (2). Cela paraît assez probable. Il est certain que sans le voisinage de la Prusse, de la France, de l'Autriche et de l'Angleterre,

(1) Voyez l'*Esprit des Lois*, liv. 9, chap. 1.

(2) Voyez ses *Considérations sur le Gouvernement de la Pologne*.

les républiques des Sept-Provinces-Unies, de Gênes et de Venise subsisteraient peut-être encore. C'est ainsi que par une sorte d'attraction, les petits Etats deviennent tôt ou tard la proie des grands. On peut les comparer aux comètes que le soleil attire pour les dévorer et en faire sa substance (1). Que de peuples l'empire romain n'engloutit-il pas dans l'espace de deux cents ans! Il cessa de s'agrandir lorsqu'il fut tout-à-fait corrompu, et qu'il n'eut plus à combattre que des Barbares formés en républiques fédératives, dont la conquête ne flattait ni son avarice, ni son orgueil.

Je crois utile de relever ici une erreur grave qui tend à se propager. On confond assez souvent la monarchie avec la confédération. Les principes de l'une et de l'autre sont cependant bien différens ; la première est fondée sur la volonté du monarque, qui ne peut et ne doit vouloir que le bien ; la seconde sur la force des lois, qui garantit tous les intérêts. L'une a pour but l'agrandissement du territoire ; l'autre, la conservation et l'intégrité de ses limites. La monarchie exige que les délibérations du conseil du prince soient secrètes ; ses ordres transmis avec vigueur et célérité ;

(1) C'est le système de Buffon.

la confédération doit agir, au contraire, ouvertement et toujours avec lenteur et modération. C'est ce qui a fait dire, je crois, à un publiciste moderne, que le gouvernement des Etats-Unis était sans nerf et sans force. C'est peut-être celui qui en a le plus. La postérité aura de la peine à croire qu'une poignée de colons et de laboureurs, cultivant un coin de terre dans le Nouveau Monde, triompha, sur la fin du dix-huitième siècle, de toutes les forces de la Grande-Bretagne. Je ne sais si je me trompe, il me semble que la confiance doit être le principe du pacte fédéral.

On a vu, dans l'antiquité, de petits Etats se confédérer sous la protection d'un grand peuple. Telle était la confédération des Eleuthéralocons dont parle M. de Sainte-Croix, dans son Traité des Gouvernemens fédératifs. Elle se composait de vingt villes du Péloponèse, et se gouvernait par ses propres lois, sous la puissance des empereurs romains. Mais ces exemples sont fort rares. M. de Sainte-Croix ne dit pas si le gouvernement fédératif des Eleuthéralocons se maintint pendant long-temps; son silence donnerait lieu de croire qu'il eut une existence éphémère. Un écrivain moderne a cru remarquer de la similitude entre cette confédération et celle or-

ganisée de nos jours, sous le titre de Confédération du Rhin. Il y avait cependant cette différence, que celle-ci était plutôt un acte d'alliance entre divers monarques, sous la protection d'un grand peuple, qu'un pacte fédéral. Elle devait nécessairement disparaître à la première crise politique de l'Europe, d'après cette maxime établie par Montesquieu, que la nature des petites monarchies n'est pas la confédération (1).

On a sujet de s'étonner de ce que ni les Grecs, ni les Romains, si partisans des républiques fédératives, n'eurent aucune idée du gouvernement représentatif, devenu le système d'adoption des peuples modernes. Jamais les éphores, ni les tribuns, ne se dirent les représentans du peuple, quoiqu'ils le fussent cependant de droit et de fait. Le premier qui eût osé s'arroger ce titre, eût perdu sur-le-champ la confiance publique : cela s'explique, je crois, par l'importance que ces peuples attachaient au droit de souveraineté. Il était tout pour eux; ils ne voyaient rien au-delà : aussi regardaient-ils comme un grand malheur d'en être privé par quelque cause que ce fût. Il leur était donc impossible d'imaginer que les ci-

(1) Voyez l'*Esprit des Lois*, liv. 9, chap. 2.

toyens pussent déléguer un droit aussi sacré; et qui les mettait au-dessus des plus puissans monarques.

Montesquieu, en faisant l'éloge du gouvernement anglais, vante beaucoup le système de la représentation nationale. « Le grand « avantage des représentans, » dit-il, « c'est « qu'ils sont capables de discuter les affaires: « le peuple n'y est pas du tout propre (1). » J. J. Rousseau, imbu des principes des anciens, soutient, de son côté, que la souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée (2). Quoi qu'il en soit, il faut convenir que cette forme de gouvernement est la seule que puisse comporter un grand Etat dont le territoire, formant un tout homogène, n'est séparé ni par des mers, ni par des montagnes, et où les droits des peuples ne sont pas totalement méconnus. Elle est fondée sur l'opinion publique, qui, suivant les expressions d'un orateur moderne, se compose des sucs des esprits les plus généreux. Tout ce qu'on peut dire du gouvernement représentatif, c'est qu'il exige, des membres qui composent les pouvoirs, une grande abnégation d'amour-propre et un

(1) Voyez l'*Esprit des Lois*, liv. 11, chap. 6.

(2) Voyez le *Contrat Social*, liv. 3, chap. 15.

fonds de sagesse inépuisable. Il était réservé aux peuples modernes, spécialement aux Anglais, de donner aux publicistes de tous les pays l'exemple d'un gouvernement mixte, inconnu des anciens, et qui joint à la force de la démocratie et de l'aristocratie réunies, la modération de la monarchie tempérée.

Cette forme de gouvernement paraît avoir séduit, de nos jours, tous les monarques de l'Europe : c'est à qui deviendra le législateur de ses peuples. Le souverain Pontife et le roi de France ont pris l'initiative, en promulguant des chartes toutes libérales. L'empereur Alexandre vient d'imiter leur noble exemple : en rendant la liberté aux Polonais, ce prince s'est acquis des droits immortels à la reconnaissance de cette nation généreuse. Le grand-duc de Bade et le roi de Bavière n'ont pas été les derniers à l'adopter.

Magnus ab integro seclorum nascitur ordo.

Mais ce gouvernement convient-il à tous les peuples indistinctement? Ont-ils tous le même caractère, les mêmes mœurs et les mêmes usages? Les localités, le climat, sont-ils les mêmes? L'état actuel de la civilisation permet-il de compter toujours sur des monarques amis de leurs peuples, et sur des re-

présentans qui ne sacrifieront jamais le bien public à l'avarice et à l'orgueil? C'est ce que le temps nous apprendra. En attendant, contentons-nous d'observer, avec Machiavel, qu'un gouvernement ne peut avoir une longue existence, s'il s'écarte trop de ses anciens principes, et s'il n'est fondé sur la nature de l'homme, le but de la société, la justice et la vertu.

CHAPITRE II.

Que les formes du gouvernement s'excluent; qu'il n'en est pas de même des parties constitutives de l'administration.

Il faut placer ici cette belle réponse de Solon à ceux qui lui demandaient si les lois qu'il avait données aux Athéniens étaient les meilleures. « Je leur ai donné, » répondit ce grand « homme, » les lois les plus supportables. » Pour bien apprécier la justesse de cette réponse, il est essentiel de se rappeler que les lois de Lycurgue étaient alors dans toute leur force, et regardées comme le chef-d'œuvre de l'intelligence humaine ; elles avaient illustré la Laconie, formé un peuple de héros, et reçu la sanction des Dieux. Solon ne pouvait donc pas affirmer que ses lois étaient les meilleures, parce qu'on lui aurait opposé celles du législateur de Sparte ; il se contenta de dire modestement que c'étaient les meilleures de celles que les Athéniens pouvaient souffrir. Elles n'en furent pas moins adoptées, dans la suite, par les Romains, dont la législation a servi de type à celles de tous les peuples.

Un architecte habile, et jaloux de construire un édifice solide, mesure et sonde le terrain sur lequel il veut bâtir; de même un législateur éclairé, avant de donner des institutions à un peuple, choisit celles qui peuvent lui convenir : c'est un des préceptes de Pythagore (1). A l'exemple de Solon, il ne se flattera pas d'établir un gouvernement parfait, mais un gouvernement supportable. Il évitera surtout de fonder une république au milieu d'Etats monarchiques, ni une monarchie au milieu d'Etats républicains; ces deux formes s'excluent et tendent constamment à se détruire. Les rois de Perse et de Macédoine étaient toujours en guerre avec les républiques de la Grèce. Il suffisait de porter le titre de roi, pour être l'ennemi du peuple romain. On sait qu'après avoir renversé de petits royaumes, le sénat en attaqua de plus importans, et ne fit du monde connu qu'une seule et vaste

(1) Voici comme il s'exprime : « Législateur, observe la physionomie d'un peuple, avant de lui donner des lois; prends « sa mesure, avant de lui dessiner un vêtement. S'il est de « taille héroïque, et s'il a conservé les belles formes de la « nature, garde-toi de les contraindre en des liens trop étroits; « laisse ce peuple en sa nudité. » Voyez les Voyages de Pythagore en Egypte, dans la Chaldée, dans l'Inde, en Crète, à Sparte, à Rome, en Sicile, à Carthage, à Marseille et dans les Gaules.

république, dont le démembrement fit naître la féodalité qui étendit partout le système des priviléges. C'est par une suite de ce principe, qu'on a vu la république française ériger de petites républiques partout où elle portait ses armes victorieuses, et que nous voyons aujourd'hui ces mêmes républiques disparaître, et les peuples de l'Europe se constituer en gouvernemens représentatifs, pour avoir plus de base et de solidité.

Des divers Etats qui existent, je n'en connais pas de plus fort et de plus stable que la Confédération américaine. Les lois politiques sont si bien pondérées, les pouvoirs si bien limités, qu'il doit nécessairement en résulter un grand accroissement de prospérité et de population. « S'il fallait, » dit Montesquieu, « donner un modèle d'une belle république « fédérative, je prendrais la république de « Lycie (1). » Ce modèle n'a pas été perdu pour les Etats-Unis. Je suis convaincu que cette puissance, dont nous avons vu les premiers développemens et secondé les efforts, marchera un jour à l'égal des peuples les plus éclairés et les plus formidables de la vieille Europe; tout lui promet les destinées les plus brillantes et les plus heureuses; mais il ne

(1) Voyez l'*Esprit des Lois*, liv. 9, chap. 3.

faut pas qu'elle ait l'ambition de devenir conquérante et de s'emparer de l'empire des mers, qui échappe tôt ou tard, et ne laisse d'autres traces que la corruption, la misère et la haine des peuples. Il faut qu'elle ne dévie jamais de ses anciens principes; qu'elle continue à cultiver et à protéger l'agriculture ; ses mœurs en seront plus pures, et ses défenseurs plus robustes; qu'elle reste unie, pour conserver sa force au dehors, et son autorité dans l'intérieur; qu'elle écarte de son sein l'esclavage et la paresse, ces deux fléaux des peuples libres; enfin qu'elle ait toujours présente à sa mémoire cette pensée d'un écrivain moderne, que c'est seulement avec la charrue qu'elle doit envahir la partie ultramontaine du nouveau Continent (1). L'occupation récente des Florides semble un commencement d'exécution de ce système.

Un autre avantage inappréciable du gouvernement des Etat-Unis résulte de la situation topographique de son territoire. Non-seulement il est hors de tout point de contact avec les nations européennes; mais il n'a pour voisins que des peuples grossiers, trop esclaves de leur liberté pour lui donner le

(1) Voyez le *Voyage dans l'Intérieur des Etats-Unis*, par Ferdinand M. Bayard, chap. 35.

moindre ombrage. Voici la réponse des députés d'une peuplade au gouvernement de Virginie, qui leur avait proposé de faire élever à ses frais quelques-uns de leurs enfans :

« Nous ne doutons pas de la bienveillance « de votre offre ; mais, comme nous avons « déjà fait l'essai de votre éducation, ne trou- « vez pas mauvais que nous ne l'estimions pas « autant que vous le faites, et que nous vous « refusions. Les jeunes gens qui ont été éle- « vés parmi vous, ne savaient ni courir, ni « vivre dans les bois, ni supporter le froid et « la faim, ni forcer un daim, ni tuer un en- « nemi ; ils parlaient très-mal notre langue, « et n'étaient par conséquent bons à rien. « Nous vous le répétons, nous sommes très- « reconnaissans ; et, pour vous le prouver, « nous vous offrons d'élever quelques-uns des « vôtres dont nous ferons des hommes. »

Les Sauvages ont grande raison de ne pas aimer le commerce des peuples polis et civilisés. Nous leur faisons payer assez cher les faibles produits de notre industrie, sans compter les maladies affreuses que nous leur communiquons pour prix de leur généreuse hospitalité. Quand l'infortuné La Peyrouse aborda aux îles de la Société, il vit sur le corps des insulaires des symptômes caractéristiques de

ces maladies, pour la guérison desquelles ces malheureux ne connaissaient encore aucun spécifique; il fallait qu'ils périssent misérablement (1). Il importe fort peu de savoir si ce sont les équipages du capitaine Cook ou ceux de M. de Bougainville qui se sont rendus responsables de cette infamie : le fait existe et n'en dépose pas moins contre nos vices et notre corruption. Mais ce n'est pas seulement aux îles de la mer du Sud que nous avons porté la désolation et la mort, le continent de l'Afrique n'en a pas été exempt. Tous les voyageurs attestent que les Hottentots, dont les kraals ou cabanes étaient jadis peu éloignés du cap de Bonne-Espérance, en sont aujourd'hui à plus de cent milles. « A mesure que « les Européens avancent, » dit Barrow, « les « indigènes s'enfoncent dans l'intérieur des « terres; ceux qui restent avec leurs troupeaux « parmi les Européens, sont bientôt réduits à « la nécessité de les servir; leur nombre di- « minue tous les jours (2). » Ainsi nous rendons esclaves et malheureux des peuples sans défense, qui n'ayant aucun besoin de nos pro-

(1) Voyez le *Voyage de M. de La Peyrouse*, publié par le général Milet-Mureau, tome II.

(2) Voyez le *Voyage dans la partie méridionale de l'Afrique*, par John Barrow, tome I.

ductions, nous les achètent cependant au poids de l'or, et nous prodiguent encore les secours les plus salutaires. L'obligation de nous servir doit être en effet pour eux la dernière des misères ; elle les conduit souvent au plus affreux désespoir.

Mais si les formes du gouvernement s'excluent et tendent constamment à se renverser les unes les autres, celles de l'administration publique doivent au contraire, par l'effet d'une organisation bien combinée, s'aider mutuellement pour arriver ensemble au même but ; leur marche ne doit jamais être entravée par une superfétation de rouages susceptibles de la rendre lourde et traînante. Un ministre de la marine et des colonies, je suppose, dans un Etat privé de ports de mer, comme la Pologne, l'Autriche, la Saxe, la Bavière, etc., serait non-seulement superflu, mais ridicule. Il en serait de même d'un ministère des affaires étrangères, là où il n'y aurait aucune relation extérieure. En mécanique, pour qu'une machine soit parfaite, il ne faut point de pièces inutiles ou de rapport. Une roue dans une roue, dit fort bien lord Shaftesbury, est une absurdité en politique (1).

Quand on compare l'organisation admi-

(1) Voyez ses *Essais sur la liberté de l'Esprit.*

nistrative des anciens peuples avec celles des modernes (1), on est tout étonné de la simplicité de l'une et de la complication de l'autre, qu'on regarde cependant comme un chef-d'œuvre par l'uniformité de ses mouvemens. C'est, je n'en doute pas, cette multiplicité de rouages qui a fait dire à l'auteur du discours sur l'Economie politique, que l'administration actuelle ressemblait à une vache qui veut galoper. Dans le temps de la plus grande prospérité des Romains, lorsqu'ils gouvernaient l'Italie, la Sicile, la Sardaigne, les Gaules, l'Espagne, l'Egypte, la Grèce et l'Asie mineure, il n'y avait à la tête de l'administration civile et militaire que deux consuls temporaires; un seul préteur suffisait au ministère de la justice; les finances et l'épargne étaient sous la surveillance de deux questeurs aidés seulement de quelques scribes. Tout cela simplifiait l'instruction des affaires, et contribuait beaucoup à en accélérer la décision. Il est vrai que la force motrice du gouvernement était toujours en raison de l'étendue du territoire et de la population. A mesure que l'Etat prenait des accroissemens et de la consistance par la réunion de quelques pays conquis, les

(1) Je crois devoir faire observer que je n'entends par peuples modernes que les peuples de l'Europe.

ressorts de l'administration se resserraient : il ne se passait presque pas d'année qu'on ne nommât un dictateur; et, vers la fin de la république, cette magistrature, dont l'autorité était sans bornes, devint en quelque sorte perpétuelle.

Les peuples modernes suivent d'autres principes. Loin d'élaguer les branches de l'administration pour fortifier sa sève, ils ne cherchent que l'occasion de les étendre; le dernier gouvernement en a donné en France un exemple bien funeste. Les départemens ministériels s'étaient multipliés à un point qu'une simple partie d'administration, qui, par sa nature, paraissait indivisible, occupait quelquefois deux ministres, dont les travaux étaient absolument identiques. Je me rappelle d'avoir lu un ouvrage sur l'administration générale, où l'auteur, très-estimable d'ailleurs, mais qui probablement ne trouvait pas les ministères assez nombreux, proposait encore la nomination de ministres des recettes publiques. Plusieurs de ces ministères doubles ont été supprimés sous le gouvernement représentatif; mais cette mesure, en détruisant un abus, en a introduit un plus grand, celui des sous-secrétaires-d'État, dont l'administration a laissé des souvenirs si douloureux. Le seul

gouvernement de l'Europe qui, selon moi, a conservé son organisation primitive, c'est l'Angleterre. Si, malgré l'accroissement de sa puissance dans les Indes orientales, il n'a pas acquis plus de force, on ne voit pas qu'il soit devenu plus faible, tant est grand l'amour de ce peuple pour ses institutions, auxquelles il n'a garde de toucher.

Les lois organiques de l'administration doivent, dans tous les temps, être conformes au caractère des peuples, à leur industrie, aux richesses territoriales et mobiliaires. Ainsi, un ministre de la guerre sera évidemment nécessaire chez une nation brave, passionnée pour la gloire et fière de son indépendance, comme jadis le peuple romain, et aujourd'hui les Français. Le besoin d'un ministère de la marine et du commerce se fera sentir chez un peuple actif, calculateur, et livré exclusivement au commerce et à la navigation, comme les Phéniciens, les Carthaginois, et aujourd'hui les Anglais. Un Etat d'une vaste étendue, qui jouit d'un crédit solide par l'effet d'un système d'imposition bien combiné, comme jadis l'Egypte, la Perse, et aujourd'hui la France, l'Autriche, la Russie, ne pourra se dispenser d'un ministère des finances, dont les regards soient constamment fixés sur les recettes et les dépenses

publiques. Un pays exposé à être submergé, comme la Chine, la Hollande, formera une administration des eaux. C'est ce qu'a fort sagement fait le gouvernement des Pays-Bas, en ordonnant que les études relatives au waterstaat tiendraient le premier rang dans l'école militaire.

Mais la situation politique de l'Europe est telle qu'aucune puissance, même la plus faible, ne peut se passer d'un ministre des relations extérieures, sans risquer de se compromettre et d'être un jour la proie de ses voisins. Ce n'est pas au reste la politique des anciens que ce magistrat doit consulter dans une carrière aussi difficile ; il n'y trouverait, dit J.-J. Rousseau, que les mots de patrie et de vertu, qui n'ont presque plus de pouvoir sur nous ; mais les lois, les mœurs et les usages des peuples modernes, leur degré de corruption, leur esprit public, l'espace que chacun tient spécifiquement dans la balance de l'Europe par ses revenus, ses charges, sa population, son industrie, ses rapports commerciaux, ses forces de terre et de mer, son organisation, le système de ses colonies, etc. Il faut surtout qu'il connaisse le grand art des négociations, sans lequel il n'y a nulle réussite à espérer dans les discussions diplomatiques. Cet art fut peut-

être le seul qui manqua au beau règne de Louis XIV. Il est remarquable que la nature, si féconde alors en grands hommes dans presque tous les genres, ne produisit en France, dans ce siècle étonnant, aucun négociateur habile et digne d'être comparé à ce fameux Guillaume de Nassau, stathouder, devenu depuis roi d'Angleterre, qui savait si bien réparer, par l'effet d'une politique supérieure, le mauvais succès de ses armes. « Il laissa, » dit Voltaire, « la réputation d'un grand politique, « quoiqu'il n'eût point été populaire, et d'un « général à craindre, quoiqu'il eût perdu beau- « coup de batailles. » Il ne faut pas s'étonner si, dans la suite, la politique, dirigée par des ministres corrompus ou ineptes, n'a été qu'un trafic scandaleux des intérêts les plus chers de l'Etat, et dont les peuples ont été tour-à-tour les victimes.

Quidquid delirant reges, plectuntur Achivi.

CHAPITRE III.

De l'étendue et de la division du territoire.

Il paraît que les Chinois ont aussi leur Montesquieu. Voici ce que rapporte un de leurs publicistes, Tsay-Tchoung :

« Si la ville capitale excède cent tchy (me-« sure de dix pieds), le royaume est en dan-« ger. Dans l'ancien gouvernement, la capi-« tale n'excédait pas un tiers du pays, la se-« conde ville un cinquième, et la plus petite « un neuvième ; à présent il n'y a plus de « bornes (1). »

En général les publicistes anciens établissent comme loi fondamentale, que le territoire d'une démocratie pure ne doit pas excéder vingt lieues carrées, et celui d'un état aristocratique vingt lieues de diamètre. D'après ces principes, le gouvernement républicain doit moins s'attacher à étendre ses limites qu'à les conserver. Le dieu qu'il doit encenser, s'il ne veut exciter la jalousie et l'envie, et s'exposer

(1) Voyez le *Journal de Paris* du 25 janvier 1809.

à tous les revers, c'est le dieu Terme. Le second instituteur de Rome, le sage et vertueux Numa lui avait élevé un temple, et le législateur de Sparte en avait fait la base de sa doctrine.

Ces observations ne s'appliquent point à la monarchie, dont la politique consiste, suivant Machiavel, à agrandir sa domination aux dépens de ses voisins, à se subroger, autant que possible, à leurs droits de souveraineté, qui deviennent la propriété légale et légitime du plus fort. C'étaient les maximes des Romains, du temps de leurs rois, et même sous la république, jusqu'à l'époque de la dictature de Sylla; c'étaient celles des Epirotes, des Macédoniens, des Perses; ils regardaient la chute des gouvernemens, l'asservissement des peuples, comme le plus beau titre, la plus belle auréole de gloire dont une nation pouvait s'illustrer. Après la bataille de Chéronée, Philippe ne put dissimuler son ambition, qui lui montrait déjà l'empire des Perses renversé (1). Il me paraît cependant que les grandes distances ne sont pas sans inconvéniens pour l'exécution des actes administratifs: plus ils s'éloignent du centre, plus leurs dispositions s'altèrent. J'ai eu souvent occa-

(1) Voyez le *Voyage du jeune Anacharsis*, chap. 82.

sion de remarquer que dans le midi de la France les lois ne reçoivent pas cet ensemble d'exécution qu'elles ont à Paris. Les missionnaires de la Chine attestent que les ordonnances de l'empereur sont interprétées différemment à Canton qu'à Pékin ; ce qui justifie ce que dit J.-J. Rousseau, que dans tout corps politique il y a un maximum de force qu'il ne saurait passer, et dont il s'éloigne à force de s'agrandir (1).

Montesquieu voudrait qu'une monarchie fût d'une grandeur médiocre, pour qu'elle n'eût pas le moyen de se former en république. « Si elle était fort étendue, » dit-il, « les « grands cesseraient d'obéir. » Il cite pour exemple Alexandre et Charlemagne, dont les états furent divisés après leur mort ; il désirerait, de plus, que le territoire fût fertile ; il se fonde sur ce que les pays montagneux et incultes ne conviennent qu'aux républiques sans se rappeler que des royaumes très-florissans étaient couverts de montagnes inaccessibles, et que des républiques célèbres occupaient un pays plat et extrêmement fertile ; mais au moins Montesquieu aurait dû nous apprendre ce qu'il entendait par grandeur médiocre, afin d'éviter toute équivoque et de

(1) Voyez son Discours sur l'économie politique.

fausses applications. Aucun monarque, que je sache, n'a jamais trouvé sa domination trop étendue. Le rêve de Pyrrhus est celui de tous les rois. « C'est un principe invariable, » dit le grand Frédéric, « les princes ne s'en « départent jamais; il y va de leur prétendue « gloire; il faut qu'ils s'agrandissent (1). » On sait que l'impératrice de Russie, Catherine II, mourut avec le regret de n'avoir pu incorporer la Turquie d'Europe à ses vastes états. Les conquêtes des Anglais dans l'Inde orientale prouvent, jusqu'à la dernière évidence, qu'il n'y a pas de gouvernement monarchique ou représentatif qui ne cherche les moyens d'accroître sa puissance. « Il faudrait, » dit Sydney, « qu'on eût la bonté de nous dire de « quelle étendue il faut qu'un pays soit pour « qu'on puisse l'appeler avec justice un grand « royaume (2). »

Un autre publiciste serait d'avis que l'état fût proportionné au génie du monarque, idée vraiment bizarre, qui assimile les peuples à un troupeau de moutons dont le nombre est toujours relatif à l'intelligence du pasteur. Ainsi, je suppose, on aurait vu la France ré-

(1) Voyez les *Mémoires historiques et critiques sur la civilisation*, par le grand Frédéric, chap. 6.

(2) Voyez son *Discours sur le Gouvernement*, liv. 3, p. 377

duite à quelques provinces sous Henri III, s'agrandir sous Henri IV, se resserrer sous Louis XIII, embrasser sous Louis XIV l'espace entre les deux mers, s'étendre sans mesure sous un gouvernement qui n'en mettait aucune à son ambition, rentrer enfin, après une lutte pénible et douloureuse, dans ses limites ordinaires, d'où, pour le bonheur des peuples, elle n'aurait jamais dû sortir.

Le gouvernement, n'importe son étendue et sa population, est toujours fort, lorsque les lois, en harmonie avec les mœurs, sont fidèlement exécutées ; ses ressorts vont alors d'eux-mêmes. L'état le plus vaste n'est pas plus difficile à gouverner que la république de Saint-Marin. S'il faut s'en rapporter aux voyageurs, deux heures par jour suffisent à l'empereur de la Chine pour régler les affaires de son empire. Il est vrai que ce prince met un soin particulier à visiter les principales villes, et à s'assurer de la conduite des mandarins. Il passe à cet effet six mois de l'année dans ses états de Tartarie, et six mois à Pékin (1). C'est un voyage de politique plutôt que d'agrément ; il a pour objet de surveiller ces deux peuples, et d'empêcher que

(1) Voyez la *Relation de l'Ambassade de lord Macarthney à la cour de Pékin.*

les vainqueurs n'oppriment par trop les vaincus. Malheur au fonctionnaire tartare convaincu de violence ou de prévarication ! son châtiment suit de près le délit dont il s'est rendu coupable (1).

La division du territoire en départemens, provinces, cercles ou comtés, est de peu d'importance en elle-même; mais il est du plus grand intérêt pour l'administration, que les communications intérieures soient faciles

(1) Voici un trait qui peint la manière dont l'empereur Cang-Hi punissait les fonctionnaires injustes : « Dans un « de ses voyages, » dit le père Le Comte, « ce monarque, « s'étant éloigné de son cortége, aperçut un vieillard chinois « qui pleurait amèrement. Il lui demanda la cause de ses lar- « mes. « Je n'avais qu'un fils, » répondit le vieillard, « dans « lequel j'avais placé toute ma joie et le soin de ma famille; « un mandarin tartare me l'a enlevé. Je suis privé désormais « de toute assistance; car, pauvre et vieux comme je suis, quel « moyen d'obliger le gouverneur à me rendre justice? — Il y « a moins de difficultés que vous ne pensez, » répliqua l'em- « pereur. « Montez derrière moi et me suivez jusqu'à la mai- « son du ravisseur. » Le vieillard obéit sans cérémonie; en « deux heures ils arrivèrent au palais du mandarin. Ce ma- « gistrat, convaincu de violence, fut condamné sur-le-champ « à perdre la tête. Après l'exécution, Cang-Hi se tourna vers « le vieillard : « Pour réparation, » lui dit-il d'un air sérieux, « je vous donne l'emploi du coupable qu'on vient de punir. « Conduisez-vous avec plus de modération que lui, et que son « exemple vous apprenne à ne rien faire qui puisse vous mettre « dans le même cas. » Voyez les *Nouveaux Mémoires sur la Chine*, par le père Le Comte.

et sûres dans tous les temps. L'Italie, sous le règne d'Auguste, était un modèle en ce genre ; des routes de la plus grande beauté, et dont il reste encore des vestiges échappés aux ravages du temps, la coupaient sur tous les points ; et telle avait été la prévoyance de ce prince, que des fonds spéciaux étaient affectés annuellement à leur entretien et embellissement (1). L'Egypte avait aussi fixé son attention ; il employa une partie des troupes à creuser de nouveaux canaux, à nétoyer les anciens dont on ne pouvait plus se servir, et à réparer les grands chemins, afin que les approvisionnemens destinés à la capitale n'éprouvassent aucun obstacle (2).

Si l'on peut s'en rapporter aux missionnaires, le territoire de la Chine ne le cède en rien à celui de l'ancienne Italie et de l'Egypte. « L'attention du gouvernement chinois, » dit le père Le Comte, « comme celle des anciens « Romains, s'étend aux grandes routes de « l'empire, et ne néglige rien pour les rendre « sûres, belles et commodes. Une infinité « d'hommes sont continuellement employés « à les rendre unies, et souvent à les paver,

(1) La loi Viaria ordonnait la perception d'un impôt applicable à l'entretien des routes.

(2) Voyez Suétone, *Vie d'Auguste*.

« surtout dans les provinces méridionales, où
« les chevaux et les chariots ne sont point
« en usage. La plupart sont fort larges, et si
« bien sablées, qu'elles sèchent aussitôt qu'il
« a cessé de pleuvoir. Les Chinois ont ouvert
« des chemins par-dessus les plus hautes
« montagnes, en perçant des rochers, en
« aplanissant les sommets, en remplissant de
« profondes vallées. Dans quelques provin-
« ces, les grandes routes sont autant de pro-
« menades bordées de grands arbres, et quel-
« quefois de murs, pour empêcher les voya-
« geurs de passer à cheval dans les terres,
« avec des ouvertures qui conduisent aux vil-
« lages. Sur ces routes on trouve, à certaines
« distances, des lieux de repos pour ceux qui
« voyagent à pied. Des personnes charitables
« font distribuer, pendant la belle saison, du
« thé aux pauvres voyageurs, et, pendant
« l'hiver, une sorte d'eau composée, où l'on
« a fait infuser du gingembre.

« Les canaux sont bordés, en plusieurs en-
« droits, de quais de pierre de taille, et on y
« voit une infinité de ponts dont la plupart
« sont de marbre blanc, travaillés avec beau-
« coup d'art. L'un de ces ponts, bâti à la
« pointe d'un bras de mer, a 2520 pieds de
« longueur sur 20 pieds de large. On fait pas-

« ser l'eau dans presque toutes les villes de « province, afin de rendre leurs fossés plus « sûrs et les vues plus agréables (1). »

Il n'y a que le temps et une extrême civilisation capables de produire de tels effets dans un grand empire : aussi les Chinois sont-ils peu tentés d'abandonner leur patrie pour aller s'établir ailleurs ; ils ne quittent guère la mer des Indes ; les îles du Japon et de Java paraissent être le terme de leur navigation commerciale. Il est vraiment remarquable que les révolutions auxquelles cet empire a été livré à chaque changement de dynastie, n'ont occasioné aucune espèce d'émigration. Ce peuple tient si fort à ses mœurs et à ses usages, que, ne les retrouvant nulle part, il se trouve déplacé partout où il va. Cependant je viens de lire dans la relation d'un voyage fait tout récemment dans les provinces de la Plata, qu'une colonie de Chinois a été attirée à Rio-Janeiro pour cultiver le thé. Cela me paraît fort douteux, vu la répugnance de ce peuple pour les voyages de long cours. Un système de colonisation bien conçu serait sans doute d'une grande utilité ; mais une loi fondamentale s'y oppose. Il ne faut pas, je crois, chercher d'autre cause de cette exubé-

(1) Voyez les Mémoires du père Le Comte.

rance de population qui règne à la Chine, et dont le gouvernement est souvent fort embarrassé : une année de stérilité réduit les basses classes à la plus grande misère ; l'exposition des enfans mâles, et la vente des filles sont alors générales. A Sparte et à Rome, la loi ordonnait de jeter dans un gouffre les enfans nés avec un signe de difformité (1) ; on ne conservait que ceux dont la conformation promettait un défenseur à la patrie ; mais, à la Chine, ce sont des enfans robustes et nullement rachitiques que l'on expose journellement dans les rues. Les uns sont dévorés par les chiens, et les autres entassés dans des tombereaux, où la moitié meurt avant d'arriver aux dépôts ; et ce crime, que nos lois punissent de la peine capitale, se commet journellement chez un peuple lettré, qui a fondé sa législation sur l'autorité paternelle, et que nous regardons comme notre maître en fait de morale.

Il faut cependant lui céder le pas pour tout ce qui concerne l'administration des ponts-et-chaussées. Sous ce rapport, les gouvernemens de l'Europe ont été long-temps barbares. Ce ne fut que dans le dix-septième siècle que des écrivains judicieux répandirent

(1) Cette loi fait partie de celles des Douze Tables.

quelques lumières sur cette branche de l'économie politique. « De bons chemins, des « canaux, des rivières navigables, » s'écriait Smith, « sont les plus grandes améliorations « que l'on puisse faire ; ils encouragent la « culture, sont avantageux aux villes et utiles « aux campagnes (1). » Le cabinet de Saint-James sentit la justesse de ce raisonnement ; il ordonna en conséquence, malgré les réclamations de divers propriétaires du voisinage de Londres (2), la continuation, dans les comtés, des grandes routes, qui ne se prolongeaient qu'à quelques milles de la capitale ; il fit établir des chemins de traverse pour les communications intérieures, et affecta à leur entretien, à l'exemple des Romains, des droits de péage. Le gouvernement français s'empressa de suivre cet exemple ; de grands chemins furent ouverts, sous Louis XV, d'un bout du royaume à l'autre ; mais l'administration ne fit pas preuve de discernement, en soumettant leur entretien à des corvées qui n'étaient ni dans l'esprit, ni dans les mœurs

(1) Voyez son livre sur les causes de la richesse des nations, liv. 1, chap. 11.

(2) Ils craignaient, dit Smith, de voir diminuer leurs rentes et ruiner leur culture ; cependant leurs rentes sont augmentées depuis, et leurs terres mieux cultivées.

du peuple. Les routes furent beaucoup négligées, jusqu'au moment où le gouvernement se chargea lui-même de cet objet de dépense, ce qui fut un grand soulagement pour les campagnes. Quoiqu'il reste beaucoup à faire dans cette partie, et que les communications dans les départemens éloignés de Paris ne soient pas aussi faciles qu'elles pourraient l'être pour l'intérêt de l'agriculture et du commerce, la France est, après l'Angleterre, le pays du monde où l'on voyage avec le plus de commodités ; on y voit, dans toutes les directions, des routes semblables à l'ancienne voie Appienne, des rivières et des canaux qui, comme à la Chine, la fertilisent dans tous les sens, et répandent partout l'abondance et la vie.

CHAPITRE IV.

De l'équilibre politique. De la force relative des gouvernemens. Que l'administration doit revenir sur ses pas, lorsqu'elle reconnaît qu'il y a erreur dans ses principes.

Quelques écrivains font honneur au cardinal de Richelieu de l'équilibre politique établi entre les différentes puissances de l'Europe; d'autres l'attribuent, avec plus de raison, au prince d'Orange : mais le système fondé sur la conservation et l'indépendance des gouvernemens n'était pas inconnu des anciens. On lit, dans Polybe, que les Carthaginois, cherchant à balancer la puissance romaine, formaient des alliances tantôt avec les Espagnols, tantôt avec les Siciliens, les Syriens, les Egyptiens, etc. (1); et que Rome, de son côté, tâchait de mettre dans ses intérêts les peuples qui ne s'étaient pas déclarés en faveur de sa rivale. L'histoire de la Grèce est remplie de traités conclus dans l'esprit de maintenir la balance entre les divers Etats, et d'em-

(1) Voyez Polybe.

pêcher le fort d'opprimer le faible. La ligue des Amphictyons n'eut pas d'autres motifs. « Nous jurons, » disaient les peuples associés, « de ne jamais renverser les villes amphictyoniques, de ne jamais détourner, « soit pendant la paix, soit pendant la guerre, « les sources nécessaires à leurs besoins. « Si quelque puissance ose l'entreprendre, « nous marcherons contre elle, et nous dé- « truirons ses villes (1). » Cet équilibre fut rompu à la bataille de Chéronée, qui décida du sort de la Grèce en faveur des rois de Macédoine ; il sembla se rétablir après la chute de Persée, lorsque Flaminius proclama la liberté des Grecs ; mais il disparut totalement pour se lier au système du peuple romain, qui réalisa le rêve d'un seul intérêt, d'une république universelle.

L'Europe changea de face sous Charlemagne, qui dompta les Saxons et donna des lois à l'Italie. Ce monarque rompit véritablement, par ses conquêtes, l'espèce d'équilibre qui existait avant lui ; mais le partage de ses Etats entre des princes pusillanimes donna lieu à un nouveau système, fondé sur la garantie des gouvernemens, système maintenu jusqu'à ce jour, malgré les tentatives des puissances prépon-

(1) Voyez le *Voyage du jeune Anacharsis*, n° 35.

dérantes pour le détruire. Il en est des Etats, dans les temps modernes, comme des planètes ; ils gravitent et tendent toujours à se mettre dans un équilibre parfait. A quoi aboutirent, je le demande, les talens et les succès militaires de Charles-Quint, ses moyens de corruption, ses projets romanesques, son rêve d'une monarchie universelle? La France fut-elle, pour cela, moins puissante et moins redoutable, même après la bataille de Pavie? Et François I[er] eut-il sujet de se repentir de n'avoir pas déféré à l'avis de la duchesse d'Etampes, de n'avoir pas violé le droit des gens et déshonoré le caractère national, en laissant sortir de Paris le monarque espagnol, sans exiger la révocation du traité de Madrid? L'anéantissement de cette *grande armada*, surnommée l'invincible, destinée à faire la conquête de l'Angleterre, ne donna-t-il pas réellement au conseil d'Elisabeth une supériorité marquée sur celui de Philippe II, supériorité que le cabinet de Saint-James a conservée depuis, et dont il a profité si habilement pour étendre ses relations commerciales, au préjudice de l'Espagne? Louis XIV fit trembler un instant l'Europe par la rapidité et l'éclat de ses victoires; mais tout le monde connaît les sacrifices douloureux aux-

quels il fut forcé pour avoir la paix. Il est vrai qu'il mit la couronne d'Espagne sur la tête de son petit-fils; mais il céda l'île de Terre-Neuve, l'Acadie et la Baie d'Hudson, que le gouvernement anglais désirait s'approprier. Depuis cette époque, la balance politique est à peu près toujours la même; seulement l'Angleterre tient un peu plus d'espace dans le bassin. C'est donc aux autres Etats à se réunir pour former le contre-poids, et empêcher tout système d'oppression, auquel le cabinet de Saint-James n'est malheureusement que trop disposé.

Un publiciste célèbre n'a pas craint d'avancer, dans un livre très-recherché, que le gouvernement de la Grande-Bretagne devait entrer dans la balance avec toutes ses colonies, dont il évalue la population à 150 millions d'âmes. Cette opinion paraît assez juste; cependant elle a trouvé des contradicteurs. On a objecté que les colonies, étant régies par des lois particulières, n'ont jamais fait partie de la force spécifique des gouvernemens. Mais ne pourrait-on pas baser cet équilibre, sur lequel on a tant écrit, qui a causé de si grands bouleversemens, et d'où dépend en quelque sorte le bonheur du monde, d'après les revenus présumés de chaque Etat? Ainsi, par

exemple, la France se trouverait comprise dans la balance pour 870 millions (1); l'Angleterre pour 52,997,298 livres sterling (2); l'Espagne pour 400 millions; le Portugal pour 100 millions (3); l'Autriche pour 300 millions (4); la Russie pour 109 millions de roubles; la Suède pour 14 millions d'écus (5); enfin, les Etats-Unis d'Amérique pour 28,340,000 dollars. Un simple calcul des masses à opposer de part et d'autre, suffirait alors, en cas de guerre entre les puissances, pour faire avorter tout projet d'envahissement, et tenir la balance constamment en équilibre.

Montesquieu prétend que, vers le milieu du règne de Louis XIV, la France fut au plus haut point de sa grandeur relative. « L'Allemagne, » ajoute-t-il, « n'avait point encore « les grands monarques qu'elle a eus depuis; « l'Italie était dans le même cas (6). » Il y a

(1) Voyez le budget de 1819, adopté par les Chambres.

(2) Cette somme forme les revenus de la Grande-Bretagne pour l'année 1818.

(3) Voyez les *Observations* de James Murphy sur le Portugal.

(4) MM. Crome et Jaup font monter les revenus de l'Autriche à 250 millions. Je les porte à 300, à cause des événemens survenus dans la situation politique de cette puissance.

(5) C'est le montant des impôts publics perçus en Suède pendant l'année 1818.

(6) Voyez l'*Esprit des Lois*, liv. 9, chap. 9.

lieu de croire que Montesquieu désigne par là le grand Frédéric, l'impératrice d'Autriche, Marie-Thérèse, et le roi de Sardaigne, Victor-Amédée. Mais c'est précisément ce haut point de grandeur, auquel la France s'était élevée par degrés jusqu'en 1660, qui, cinquante ans après, la fit descendre au plus bas. L'Espagne fut, sous le règne de Charles-Quint, au plus haut point de sa grandeur relative ; un siècle après, elle se trouva à la veille d'être démembrée. Les gouvernemens des Provinces-Unies et de Saint-James dictèrent les conditions du traité d'Utrecht; le premier n'existe plus ; et l'on peut prédire avec certitude que le second, aujourd'hui hors de toute proportion relative, éprouvera, tôt ou tard, une catastrophe qui atténuera son influence, en lui ôtant les moyens de soudoyer, au moindre cri de guerre, une partie du continent européen, pour empêcher l'autre d'ouvrir les yeux sur sa puissance colossale. Quel est l'état qui, après l'Angleterre, sera au plus haut point de sa grandeur relative? Il est probable que ce sera la Russie, si elle continue à être gouvernée par des princes aussi modérés que l'empereur Alexandre. S'il faut en croire l'auteur du Voyage fait en 1810 en Russie, l'administration de ce prince est établie sur un plan qui ne lui per-

met pas de faire la plus légère faute. Ceci me conduit à l'examen d'une question qui, pendant ma carrière administrative, m'a paru d'un intérêt majeur ; celle de savoir si le gouvernement doit revenir sur ses pas, lorsqu'il reconnaît qu'il y a erreur dans ses principes.

Si le souverain pouvait tout voir par lui-même, tout entendre, il est hors de doute que ses décisions, en matière d'administration, seraient le fruit de la plus haute sagesse; mais il est obligé de s'en rapporter à des ministres et autres agens qui, par ignorance et plus souvent par corruption, le trompent dans les affaires les plus délicates, et lui font adopter des mesures contraires à ses principes, même à ses intérêts. Dans ce cas, je ne vois pas pourquoi il ne reviendrait pas sur des dispositions surprises à sa religion et à sa confiance. « La constance, » dit Cicéron, « sied toujours, « à moins qu'il n'y ait erreur dans le fait. Si la « chose est arrivée, comme il est possible, il « faut revenir sur ses pas. » Faisons maintenant quelques applications qui se présentent naturellement. Supposons un instant que Louis XIV, plus instruit, ou pour mieux dire, moins prévenu contre les protestans, dont les principes sévères paraissaient contrarier son conseil, eût rapporté l'édit de révocation de l'édit de

Nantes, ouvrage impolitique du chancelier Le Tellier : que de sang n'eût-il pas épargné, et que de bénédictions n'eût-il pas reçues? Si Charles Ier, roi d'Angleterre, avait eu la force de révoquer la Cour Etoilée, dont on demandait la suppression de toutes parts, il eût déjoué les projets de ses ennemis, qui profitèrent de son refus pour le perdre dans l'esprit du peuple. Si Charles XII n'eût pas insisté à vouloir maintenir la décision de la Diète qui déclarait Stanislas roi de Pologne, il est probable qu'il n'eût pas été forcé de s'enfoncer dans les forêts de l'Ukraine, où la fortune, jusqu'alors favorable, l'attendait avec ses revers. Son obstination mal entendue à défendre cette couronne, rendit un instant la sienne chancelante. Si Charles-Quint eût déclaré publiquement qu'il regardait comme nulle et non avenue son abdication en faveur de son fils, il eût rendu un grand service à l'Espagne, en la gouvernant quelques années de plus.

Je crois inutile de pousser plus loin ces citations, pour prouver que le gouvernement ne doit pas hésiter un instant à annuler des décisions échappées à sa perspicacité, surtout lorsqu'elles sont contraires aux droits sacrés de la justice et de l'humanité. Voici, au reste, un document qui décide cette

question d'une manière positive; c'est la réponse de la reine Elisabeth aux membres du Parlement, qui lui faisaient des représentations sur certains priviléges accordés à quelques particuliers, contre les intérêts du commerce et de la navigation. Cette réponse, rapportée par milord Bolingbrocke, honore trop cette princesse, pour ne pas en faire mention, puisque l'occasion s'en présente.

« L'affection singulière que non-seulement « vous me portez dans vos cœurs, mais dont « vous venez de me donner des preuves si « manifestes, mérite de ma part et des remer- « cimens et des éloges sincères. Vous m'avez « fait revenir d'une erreur qui procédait de « mon ignorance, et non de ma volonté. J'au- « rais vu ces nouveaux réglemens tourner à « mon déshonneur, moi à qui rien n'est si « cher que le salut et l'amour de mon peuple, « si vous ne m'aviez détrompée et fait con- « naître les harpies et les sangsues qui m'a- « vaient séduite. Que mon cœur ou ma main « périsse, plutôt que mon cœur ou ma raison « accorde à des monopoleurs des priviléges « préjudiciables à mon peuple! La splendeur « de la majesté royale n'a pas tellement aveu- « glé mes yeux, que je préfère le pouvoir licen- « cieux à la justice. La gloire du nom de roi

« peut abuser des princes qui ne savent pas
« gouverner, comme des pilules dorées trom-
« pent de pauvres malades ; mais je ne res-
« semble pas à ces princes, car je sais que je
« dois gouverner l'Etat pour le bien de ceux
« qui me l'ont commis, et non pour mon
« avantage particulier. Je sais qu'un jour j'en
« dois rendre compte devant un autre tribu-
« nal. Je me trouve heureuse de ce qu'avec
« l'assistance de Dieu, j'ai gouverné l'Etat
« avec tant de succès, et de ce que j'ai des
« sujets tels que, pour leur bien, je quitterais
« volontiers et le trône et la vie. Quelles que
« soient les malversations dont les autres se
« rendent coupables par leurs fausses sugges-
« tions, je vous prie de ne point me les im-
« puter. Que le témoignage d'une conscience
« pure à tous égards me tienne lieu d'ex-
« cuse. Vous n'ignorez pas que ceux dont les
« princes sont obligés de se servir, sont sou-
« vent trop attachés à leur intérêt particulier ;
« qu'on cache, la plupart du temps, la vérité
« aux princes, et qu'il est impossible que beau-
« coup de choses ne leur échappent, chargés
« comme ils le sont du fardeau des plus
« grandes et des plus importantes affaires. »

Il résulte d'une pareille réponse, si rare dans la bouche d'un monarque, mais qui n'en

est pas moins digne d'une princesse que l'histoire a mise au rang des plus grands rois, qu'une administration forte et éclairée doit se hâter de condamner sa pratique passée, lorsqu'elle est en opposition avec l'intérêt général. D'ailleurs est-il un prince que l'aveu des fautes commises par ses ministres ne rendît cent fois plus respectable aux yeux de ses peuples, que son obstination à soutenir une injustice qui, pour l'ordinaire, n'est pas de son fait, et dont il ne retire aucun profit? Le monarque qui règne sur la France, en a donné une preuve bien touchante, en déclarant, à la face de l'Europe, que son gouvernement avait fait des fautes, et qu'il s'empresserait de les réparer. Ces paroles, pleines de sagesse et de bonté, devraient être gravées dans le porte-feuille de chaque ministre et des conseillers d'Etat. Je n'ignore pas que c'est le plus grand effort de l'esprit humain; mais je sais aussi qu'il n'appartient qu'au despotisme, ou aux gouvernemens faibles, de se croire humiliés en pareil cas.

Je n'ai trouvé, au surplus, dans l'histoire de l'administration ancienne, aucun fait propre à justifier ces réflexions: ce qui donnerait lieu de penser que les mesures étaient si bien

prises, qu'on ne se trouvait jamais dans la nécessité d'y apporter le moindre changement. L'histoire romaine fait mention de plusieurs traités de paix, tels que celui de Caudium, approuvés par les consuls et rejetés par le peuple; mais cela ne prouve rien, vu que le peuple remplissait alors les fonctions de juge, et non d'administrateur.

CHAPITRE V.

Des envoyés publics, des ambassadeurs, des ministres et de leur responsabilité.

Les envoyés publics, chez les anciens, jouissaient à peu près des mêmes droits et prérogatives que les ambassadeurs des peuples modernes; comme eux, ils représentaient le souverain qui les envoyait, et leurs personnes étaient inviolables et sacrées; comme eux, ils n'étaient justiciables que de leurs propres gouvernemens, et l'on regardait comme une action à la fois impie et sacrilége, de les traduire devant les tribunaux pour fait de dettes ou de propos inconsidérés. « Il avait ap-« porté, » dit Cicéron, en parlant d'un envoyé public, « l'autorité du sénat et la puis-« sance de la république. » La seule différence entre les envoyés anciens et les ambassadeurs modernes, c'est que les premiers n'étaient ni salariés par l'Etat, ni à demeure fixe près des gouvernemens étrangers. Leurs pouvoirs ne s'étendaient jamais au-delà de l'ambassade,

ce qui rendait leurs missions moins pénibles et moins dangereuses : aussi les peuples anciens étaient-ils plus isolés ; leurs communications étant très-bornées, ils trouvaient moins d'occasions de se corrompre. Il est vrai que les guerres étaient plus fréquentes ; mais elles étaient aussi plus franches, moins ruineuses, et se terminaient plus promptement. Rome combattit pendant trois cents ans pour quelques arpens de terre ; elle ne commença à s'agrandir et à jeter les fondemens de sa politique mystérieuse, si funeste aux peuples dont elle méditait la conquête et l'assujétissement, que dans le quatrième siècle de son existence. Les Grecs, au rapport de Plutarque, se trouvèrent sujets de Rome dans le temps que l'envoyé public Flaminius proclamait partout la liberté de la Grèce (1).

Ce n'est que depuis environ trois siècles que les gouvernemens modernes sont dans l'usage d'entretenir à grands frais, près des cours étrangères, des agens qui, sous le titre d'ambassadeurs, et sous prétexte de surveiller les intérêts du commerce, sont chargés d'observer bien exactement tout ce qui se passe et d'en rendre un compte fidèle. Est-ce un bien? est-ce un mal? je l'ignore. Smith

(1) Voyez Plutarque, *Vie de Flaminius*.

prétend que c'est un bien (1); Grotius assure que c'est un abus (2). Je partagerais volontiers le sentiment de Smith, si les ambassadeurs, moins occupés de leurs intérêts personnels, ménageaient davantage ceux des peuples. Je sais que ce sont des missions très-délicates et qui exigent beaucoup de discernement, de finesse et d'audace. J'ai lu quelque part qu'un duc de Moscovie fit clouer le chapeau sur la tête d'un ambassadeur, parce qu'il s'était assis couvert devant lui. Mais c'est précisément parce que ces missions sont délicates, que les ambassadeurs ne doivent jamais abuser de la confiance de leurs Gouvernemens. Combien n'en a-t-on pas vu susciter des guerres sanglantes et malheureuses, par des rapports perfides ou des propos inconsidérés! L'histoire n'a pas oublié que ce fut la réponse hardie et un peu trop républicaine d'un envoyé hollandais au marquis de Louvois, qui occasiona la guerre que Louis XIV déclara, peu de temps après, à cette république, et dont les suites furent si funestes aux deux peuples.

Comme les ambassadeurs sont les organes des princes qu'ils représentent, et que ces princes sont des monarques qui, pour l'inté-

(1) Voyez Smith, liv. 5, chap. 1.

(2) Voyez ce qu'en dit Grotius.

rêt de leurs sujets et leur propre sûreté, doivent connaître la situation politique de chaque Etat, les intentions pacifiques ou hostiles, les lumières et les progrès de l'administration, l'esprit et le caractère des ministres qui la dirigent, le droit des gens a voulu qu'ils jouissent des mêmes prérogatives et immunités attachées aux fonctions des envoyés extraordinaires des anciens peuples, c'est-à-dire la liberté de tout dire et de tout oser. Mais quelle différence dans le caractère des uns et des autres! En général, c'était le propre des Gouvernemens anciens d'ennoblir les actions que nous regardons comme viles, méprisables et le dernier degré de la bassesse. L'emploi d'espion, par exemple, n'était point déshonorant; il conduisait aux récompenses les plus flatteuses, parce qu'il se rapportait à l'utilité publique; les personnages les plus distingués briguaient souvent l'honneur de le remplir. Plutarque rapporte que Sertorius se déguisa en Gaulois pour connaître les dispositions de l'armée des Cimbres et des Teutons, et qu'il reçut du consul le prix destiné à l'intelligence et au courage (1). Les lois militaires des peuples modernes traitent cela d'espionnage, et y appliquent une peine infamante.

(1) Voyez Plutarque, *Vie de Sertorius.*

Mais plus les concessions accordées aux ambassadeurs sont étendues, plus l'administration doit être réservée dans le choix de ces explorateurs des secrets des gouvernemens. C'était une attention particulière des anciens ; ils ne portaient aux ambassades que des patriciens recommandables par leurs vertus et leur modération ; il fallait aussi qu'ils eussent beaucoup de sens et une grande pénétration d'esprit, pour expliquer au besoin le langage muet d'un Tarquin abattant des têtes de pavots, ou d'un Fabius laissant tomber le pan de sa robe au milieu du sénat de Carthage (1). « Le peuple d'Athènes, dit l'abbé Barthelemy, n'accordait les ambassades qu'aux talens réunis aux vertus (2). » Je ne connais parmi les modernes que l'ancienne république de Venise qui, dans la nomination de ses agens diplomatiques, même de ses inquisiteurs d'Etat, dont les fonctions étaient si odieuses, se soit conduite d'après le système des anciens ; et cela n'a pas peu contribué, je pense, à maintenir cette petite république, pendant son

(1) Ce fut la seule réponse muette qu'il fit aux invectives des sénateurs ; mais cette réponse annonçait la destruction de Carthage. Voyez ce qu'en dit Polybe, livre 3, chapitre 7.

(2) Voyez le *Voyage du jeune Anacharsis*, tome II, chap. 14.

existence, non pas riche et florissante comme du temps des croisades, mais dans un état respectable aux yeux mêmes des grandes puissances de l'Europe (1).

Les gouvernemens anciens n'admettaient pas les envoyés publics, par plusieurs raisons que je crois utile de faire connaître : 1° Lorsque les rapports de ces envoyés étaient en opposition avec la conduite des souverains qu'ils représentaient. C'est ainsi que le sénat romain fit notifier à Pyrrhus qu'il n'entendrait aucune proposition de paix, tant qu'il resterait avec ses troupes sur le territoire de la république ; et qu'il refusa de recevoir les ambassadeurs de Carthage, parce que cette puissance avait une armée en Italie.

2° Lorsque l'objet de l'ambassade paraissait suspect, comme cela arriva aux envoyés de Jugurtha.

3° Lorsqu'il s'élevait des préventions défavorables contre la personne de l'ambassadeur. L'histoire rapporte que Lysimachus refusa constamment de donner audience à l'envoyé de Ptolémée, roi d'Egypte, uniquement parce que cet envoyé était nègre et que ses manières lui déplaisaient.

(1) Voyez l'*Histoire de la République de Venise*, par M. Daru, membre de l'Académie française.

Ces principes, au reste, étaient ceux de tous les peuples de l'antiquité, particulièrement des Romains, qui, comme on sait, ne se piquaient pas d'une grande politesse; et une chose remarquable, c'est que les monarques asiatiques, notamment l'empereur de la Chine, le shaz de Perse, et le Grand-Seigneur n'agissent pas autrement. Ce serait, je crois, un livre utile, celui qui présenterait le tableau raisonné des institutions civiles, politiques et militaires des gouvernemens asiatiques et de celles des successeurs de Constantin.

Les envoyés publics jouissaient à Rome d'une grande considération; c'était un titre qui menait ordinairement aux premières magistratures : il était rare que l'un des consuls n'eût exercé quelque fonction diplomatique. Cet usage a passé aux gouvernemens modernes; presque tous les cabinets de l'Europe ne confient le ministère des relations extérieures qu'à un personnage distingué dans les ambassades. Les autres ministres sont choisis indistinctement parmi les conseillers du prince; ce qui rend leur changement beaucoup plus fréquent, mais moins dangereux. On a vu dans un grand Etat, vers le milieu du dernier siècle, six ministres des finances nommés dans l'espace de deux mois, à la

sollicitation d'une courtisane en faveur. Ce fait rappelle le favori de Commode, qui fit vingt-cinq consuls en un an (1). « Je n'ai que « soixante-trois ans, » disait le grand Frédéric, « et j'ai vu plus de quatre-vingts ministres en « France. »

Un monarque dont le caractère et la perspicacité s'étendent sur toutes les parties de l'administration, a rarement des motifs de destituer un ministre de son choix, qui le sert avec zèle, et lui sacrifie son repos, ses talens et ses plus chères jouissances. Quand cela arrive, on peut conjecturer hardiment que ce n'est pas la faute du prince, encore moins celle du ministre; mais que c'est l'ouvrage des courtisans, naturellement portés à déprécier le mérite et à mettre le désordre dans les finances, pour voiler leurs injustices et leurs déprédations.

Un écrivain célèbre fait des courtisans un portrait dont on ne saurait trop multiplier les copies. « L'ambition dans l'oisiveté, la bas-« sesse dans l'orgueil, le désir de s'enrichir « sans travail, l'aversion pour la vérité, la « flatterie, la trahison, la perfidie, l'abandon « de tous ses engagemens, le mépris des de-« voirs du citoyen, la crainte de la vertu du

(1) Voyez Suétone, *Vie de Domitien*.

« prince, l'espérance de ses faiblesses, et « plus que tout cela, le ridicule jeté sur la « vertu, forment, je crois, le caractère du plus « grand nombre des courtisans, marqué dans « tous les temps et dans tous les lieux. » On ne peut rien dire de plus fort, ni de plus vrai; mais il faut ajouter que c'est dans la monarchie que les courtisans font le plus de mal, et sont le plus à craindre pour les ministres. Si Sully ne se fût pas justifié aux yeux d'Henri IV des imputations perfides et calomnieuses des courtisans, le monarque eût perdu sans retour un serviteur plein de zèle et de fidélité, et la France un grand homme. Aussi avait-il coutume de dire que rien n'est si difficile que de se défendre d'une calomnie travaillée de main de courtisan.

Montesquieu prétend que dans les Etats monarchiques, les ministres sont infiniment plus habiles et plus rompus aux affaires que dans les Etats despotiques. Cela doit être. La monarchie tempérée suppose un degré de civilisation qui admet tous les genres d'instruction, tous les sentimens louables, toutes les connaissances utiles. Le despotisme, au contraire, est fondé sur l'ignorance, l'abrutissement et l'avarice. Mais Montesquieu aurait dû dire que, dans ce gouvernement, les fonc-

tionnaires en sous-ordre font tout, tiennent tous les fils et les ramènent sans cesse aux principes d'administration auxquels ils appartiennent; aussi les gouvernemens asiatiques les traitent-ils de la manière la plus distinguée et la plus honorable. Les rois de Perse les appelaient (1) et les appellent encore les yeux du roi, les oreilles du roi. Il est aisé de concevoir que, dans un Etat despotique, où les ministres sont souvent destitués pour l'objet le plus frivole, et passent en un instant de la salle du conseil à l'échafaud, il est du plus grand intérêt pour le monarque de protéger, de maintenir dans leurs places les fonctionnaires de seconde ligne, pour que le cours des affaires ne soit pas interrompu par la disgrâce et le renvoi du ministre. Tibère ne rendit les emplois inamovibles que pour se débarrasser plus facilement des sénateurs, dont le pouvoir administratif ou judiciaire lui faisait ombrage. C'était la politique de Louis XI; il accordait une confiance sans bornes à Philippe de Comines, secrétaire intime du Duc de Bourgogne, dans le temps qu'il tramait sourdement la perte de ce Prince.

Il n'en est pas de même dans l'Etat républicain. Comme les citoyens sont intéressés à

(1) Voyez Plutarque, *Vie d'Artaxerces.*

connaître la situation des affaires publiques, lesquelles se trouvent d'ailleurs dans un cercle plus étroit, ils en font une étude suivie, afin de pouvoir à chaque instant en saisir les divers résultats. Plutarque nous apprend que Caton était toujours au courant de ce qui se passait au tribunat, et qu'il ne sollicitait la place de tribun du peuple que lorsqu'il voyait que par l'effet des circonstances elle serait orageuse(1). Mais il est bon d'observer que ces orages n'avaient rien d'alarmant pour les libertés publiques; ils ne servaient au contraire qu'à les raffermir. D'ailleurs les fonctions administratives et judiciaires se renouvellent si souvent dans ce gouvernement, et personne ne pouvant s'exempter de les remplir, il est du devoir de chacun d'être au courant de ce qui a trait aux affaires de l'Etat.

On a avancé, dans un ouvrage imprimé récemment sur l'administration des finances, que la permanence dans les mêmes fonctions tenait lieu de talens supérieurs. Je ne le pense pas; rien ne remplace le génie, il ne saurait se manifester là où son germe n'est pas. Pour un Sully, un Colbert, un Walpole, un Chatam, que de ministres vul-

(1) Voyez, dans Plutarque, la comparaison de Nicias et de Crassus.

gaires ! Il serait peut-être plus exact de dire que l'amour de l'ordre et du travail est préférable au génie, qui n'établit souvent que des systèmes inexécutables ou de faux calculs ; il ne me serait pas difficile d'en fournir des preuves. Il est vrai que cet amour s'use, et qu'il vient un temps où il a besoin d'être renouvelé. L'histoire accuse le cardinal de Fleury d'avoir laissé à sa mort les affaires de la guerre, de la marine, des finances, de la politique, dans un état de crise épouvantable (1) ; mais elle ne dit pas qu'il était plus qu'octogénaire, et qu'à cet âge le ministère était un fardeau au-dessus de ses forces : c'est au monarque à faire taire ses affections personnelles, quand il s'aperçoit qu'un ministre, affaibli par le travail ou par l'âge, a besoin d'un successeur dont les idées soient fraîches et lucides ; et c'est un bien grand bonheur pour un peuple d'être gouverné par un prince capable d'un pareil discernement. « Quand le « gouvernement, » dit un publiciste moderne, « destitue un ignorant, un fou (2), un brouil« lon ou un imbécille, et met à la tête du mi-

(1) Voyez les *Elémens de l'Histoire de France*, par l'abbé Millot, tome III.

(2) Il entend par fou un ministre qui adopterait un système en opposition avec le principe du gouvernement.

« nistère un homme supérieur, on est tout « étonné de la tournure avantageuse que pren- « nent les affaires; c'est le génie qui débrouille « le chaos. » Je terminerai ce chapitre par une réflexion de Montesquieu. « C'est un grand « inconvénient, » dit-il, « que les ministres du « prince jugent eux-mêmes les affaires con- « tentieuses. Nous voyons encore aujourd'hui « des Etats où il y a des juges sans nombre « pour décider les affaires, et où les ministres, « qui le croirait! veulent encore les juger (1). » C'est un très-grand inconvénient sans doute; il ne prend pas sa source dans l'espèce de contradiction qui se trouve entre les conseillers du prince et les tribunaux, comme le pense Montesquieu, mais de ce que les pouvoirs des uns et des autres ne sont pas déterminés d'une manière claire et positive.

Comme il est de la nature du ministère d'empiéter sur les autres pouvoirs, afin d'accroître son autorité et se rendre plus nécessaire au peuple, il importe essentiellement que la responsabilité des ministres soit fixée par un acte législatif. A Athènes et à Rome, tous les magistrats étaient responsables de leurs faits administratifs ou judiciaires. Le temps de leur magistrature expiré, ils étaient

(1) Voyez l'*Esprit des Lois*, liv. 6, chap. 6.

tenus de se présenter à l'assemblée du peuple, pour se justifier des imputations dirigées contre eux. Le vainqueur d'Annibal ne put se dispenser de cette formalité rigoureuse. Il était accusé de concussion pendant son consulat. On sait qu'il ne détourna l'orage dont sa tête était menacée, qu'en rappelant le souvenir de ses exploits et de ses triomphes. Voltaire dit qu'il aurait mieux fait de rendre ses comptes.

Le monarque ne saurait être responsable; c'est une vérité reconnue par tous les publicistes; mais ce n'est pas, comme l'a imprimé un écrivain distingué, parce que c'est un pouvoir neutre. Il me semble que, dans un gouvernement, il ne doit pas y en avoir. Ce n'est pas non plus parce qu'il ne fait rien, et que sa personne est réputée parfaite, comme le répètent les Anglais. Je crois plutôt que c'est parce qu'étant le principe et la fin de tous les pouvoirs, il n'est justiciable d'aucun, et que de son existence morale dépend celle du corps social. Le poids de la responsabilité doit donc porter sur les agens immédiats du prince, les membres du ministère; mais cette responsabilité, je ne crains pas de l'avancer, sera toujours illusoire dans une monarchie en proie à la corruption et à la misère. Les ministres et autres grands fonctionnaires sauront se

tirer d'affaire, lorsque le gouvernement ne se déclarera pas contre eux. L'histoire ancienne en offre un exemple frappant dans la personne du préteur de la Sicile, de l'infâme Verrès. La voix publique l'accusait de déprédations, de péculat, d'infidélité, d'actes illégaux, de destitutions arbitraires, de tous les crimes, enfin, qu'un magistrat peut commettre dans l'exercice de ses fonctions; eh bien! il en fut quitte pour donner la démission de sa place; et toute l'éloquence de Cicéron ne servit qu'à prouver l'impuissance des lois, dans un siècle corrompu, contre les fonctionnaires prévaricateurs (1).

(1) Voyez la seconde harangue de Cicéron contre Verrès.

CHAPITRE VI.

Des traités de paix et de commerce.

Le commerce a été de tout temps le partage de quelques petits peuples, qui, par goût ou par leur position géographique, se sont livrés exclusivement à la navigation. Tels parurent, dans l'antiquité, les Egyptiens, les Phéniciens, les Rhodiens, les Carthaginois, etc. Les premiers firent plusieurs découvertes utiles, notamment celles du papier et des toiles à voiles, si nécessaires aux peuples modernes. Nous devons aux seconds la pourpre, l'écarlate, le verre (1). Les troisièmes approfondirent le système de la législation maritime, et en firent un code parfait (2). Quant aux quatrièmes, ils imaginèrent les traités de commerce, pour lier à leur domination les peuples dont ils craignaient la rivalité et la concurrence sur mer. C'est une chose vraiment

(1) Voyez Pline, *Hist. Nat.*

(2) Voyez une Dissertation de M. de Pastoret, pair de France, sur les lois maritimes des Rhodiens.

digne de remarque dans l'histoire, que l'adresse avec laquelle les Carthaginois rédigeaient leurs traités de commerce avec les Romains. Ils leur accordaient tout ce qu'ils demandaient pour eux et leurs alliés, sans restriction ; ils s'obligeaient même à n'attaquer aucune nation de l'Italie sans leur autorisation spéciale ; mais ils leur défendaient la navigation, à moins d'y être provoqués par une force majeure ; et, dans ce cas même, ils se réservaient le droit de leur fournir des vaisseaux de guerre et de transport, moyennant un fret convenu. Polybe assure que cette dernière clause avait pour objet d'ôter au gouvernement de Rome l'idée d'avoir une marine, ou de lui déclarer la guerre, pour peu qu'il manifestât l'intention de s'adonner aux affaires de commerce (1) : aussi les Romains se servirent-ils long-temps des vaisseaux de leurs alliés, particulièrement des Argilliens et des Tyrrhéniens, qui se livraient au commerce de cabotage. Le sénat ne s'occupa sérieusement du projet de créer une marine militaire, que lorsqu'il eut soumis les peuples voisins, et acquis un peu de consistance ; et je suis fondé à croire que ce fut la mauvaise

(1) Voyez Polybe, liv. 3, et l'*Histoire du Commerce et de la Navigation des Anciens*, par Huet.

foi et les insultes sans cesse renaissantes des Carthaginois qui le portèrent à cette détermination extrême, à laquelle l'intérêt et la prospérité du commerce n'eurent aucune part. Rome se croyait destinée à conquérir, à disposer à son gré des couronnes, et non à trafiquer et à agioter; le commerce était vil à ses yeux; il était abandonné aux esclaves et aux affranchis, dont il faisait l'occupation habituelle.

Mais si les Romains, n'entendant rien aux traités de commerce, et dédaignant d'en approfondir la théorie, étaient toujours la dupe des Carthaginois, plus fins et plus rusés en matière d'économie politique, ils avaient une supériorité marquée sur tous les peuples, quand il s'agissait de traités de paix, supériorité qui résultait de leur manière terrible de faire la guerre. D'abord ils n'en approuvaient aucun que, préalablement, l'ennemi n'eût mis bas les armes et évacué le territoire; ils le forçaient ensuite, pour obtenir le titre d'allié, à céder une partie de sa souveraineté ou de son domaine, à donner des subsides en argent ou en denrées, suivant les besoins. Le défaut d'acceptation de ces conditions les rendait plus aggravantes. C'est ainsi qu'ils traitèrent avec les Epirotes, les Macédoniens,

les Gaulois, les Carthaginois. L'invasion d'Annibal en Italie, et l'abandon de leurs propres alliés, ne les fit pas déroger un instant à ces principes invariables. Ils ne connaissaient point cet axiome machiavélique, qu'il faut faire un pont d'or à l'ennemi vaincu. Il est bon d'observer encore que leurs traités de paix renfermaient presque toujours, à l'exemple des traités de commerce des Carthaginois, quelques motifs secrets de guerre. J'en donnerai pour preuve celui par lequel Philippe, roi de Macédoine, s'obligea à pardonner à ceux de ses sujets qui, à l'instigation des agens du gouvernement romain, avaient manifesté des opinions séditieuses et contraires à son administration. Tite-Live, en rapportant cette disposition, affirme qu'elle fut la cause de la guerre que le sénat déclara, dans la suite, à Persée, et dont l'issue fut le renversement de la monarchie macédonienne.

Les Egyptiens et les Grecs rédigeaient leurs traités de paix et de commerce avec plus de bonne foi que les Romains et les Carthaginois ; ils les exécutaient aussi avec plus de franchise et de loyauté ; mais cela tenait à la forme de leurs gouvernemens, dont le principe les éloignait des conquêtes et du commerce ; car, malgré ce qu'on a dit du goût des

Egyptiens pour la navigation, le fait est qu'ils y étaient peu propres. Ils s'occupaient beaucoup plus des arts d'agrément, dont ils faisaient l'objet principal de leur éducation. Les états de la Grèce ne peuvent être envisagés non plus comme conquérans. Les gouvernemens de Sparte et d'Athènes montrèrent à la vérité des dispositions belliqueuses ; mais comme ils étaient fondés sur l'amour de la patrie, ils songèrent moins à étendre leur domination qu'à défendre leur liberté menacée à chaque instant par les rois de Perse et de Macédoine : ce qui justifie cette pensée d'un écrivain célèbre, que la nature de l'administration détermine presque toujours l'esprit et le caractère des nations.

Des peuples modernes adonnés au commerce et à la navigation, les Anglais sont ceux qui ont le mieux saisi l'esprit et les principes des Carthaginois, et en ont fait une application plus heureuse. Il suffit, pour s'en convaincre, d'examiner quelques-uns de leurs traités avec les peuples du continent. Voyons d'abord celui conclu avec l'Espagne, le 14 juillet 1786. Il est essentiel de faire remarquer qu'avant cette époque le bois d'acajou (mahony) était recherché dans toute l'Europe, et devenait un objet de luxe qui promettait

les plus grands bénéfices au commerce anglais. Ce bois croissait dans une partie des forêts espagnoles de l'Amérique. Que fit le gouvernement de Saint-James, pour empêcher qu'un autre peuple s'emparât de cette branche de commerce, et pour se l'approprier exclusivement, ainsi qu'il s'était approprié, par le traité de 1783, l'exploitation du bois de Campêche (1)? Il commença par contester le droit de souveraineté sur ces forêts, au roi d'Espagne, et soutint ses prétentions avec une mauvaise foi et une énergie dont ce peuple seul est capable. Le succès, comme on le pense bien, ne fut pas long-temps douteux. Par une clause du traité qui intervint entre les deux puissances, l'Angleterre acquit le droit de couper non-seulement du bois de teinture, mais de tout autre bois, sans excepter le mahony, et d'en couper en telle quantité qu'il lui plairait, et de le transporter partout où elle le jugerait convenable. Il fut ajouté, par un article spécial, que, dans le cas où les possessions espagnoles ne pourraient fournir le bois d'acajou dont le commerce anglais aurait besoin, sa majesté catholique serait tenue de s'en procurer à ses frais, et de

(1) Voyez le *Recueil des Traités passés entre la France, l'Espagne et l'Angleterre,* par M. de Martens.

le livrer aux marchands anglais à un prix honnête et raisonnable ; mais une chose bien étrange, c'est que le cabinet de Madrid se chargea lui-même de prendre toutes les mesures d'ordre nécessaires pour en éviter la contrebande. Ce fut à ces conditions, et moyennant une grande étendue de territoire, qu'il obtint, par-dessus le marché, que le gouvernement anglais reconnût publiquement la souveraineté de la couronne d'Espagne sur les forêts dont il s'agit.

J'ai rapporté les principaux articles de ce traité, pour mettre dans tout son jour l'esprit et le caractère des deux peuples, dont l'un, fier et généreux, se contente d'être reconnu souverain d'un pays qui lui appartient, mais qu'il dédaigne ; et l'autre, astucieux et avare, reconnaît publiquement les droits de cette souveraineté dont il enlève en même temps toutes les richesses.

Le traité de paix avec le gouvernement français, du 3 septembre 1783, est plus remarquable encore (1). Par ce traité, ouvrage, dit-on, de M. Eaden (lord Aukland), et qui est aussi un monument éternel de l'impéritie ou de la corruption des commissaires français chargés par l'administration de stipuler l'in-

(1) *Ibidem.*

térêt de leur patrie, la France renonce au droit de pêche sur la côte orientale de l'île de Terre-Neuve et sur le grand banc, qu'elle s'était réservée par le traité d'Utrecht; elle obtient, en compensation, la propriété insignifiante des îles Saint-Pierre et Miquelon, dont on avait même détruit les cabanes et échafauds de pêche.

Il est essentiel d'observer que la pêche de la morue était un objet d'autant plus important que, loin d'être onéreuse à l'Etat, elle rapportait plus de 13 millions par an, elle entretenait 10,000 matelots, et occupait plus de 300 bâtimens (1). Les négociateurs français ne pouvaient ignorer qu'en signant de pareilles conditions, ils renversaient les fondemens de notre marine.

Ce traité, si nuisible à la France, est une preuve de ce que j'ai dit en parlant des Carthaginois, que les gouvernemens fondés sur le commerce et la navigation, ont une supériorité frappante, en fait de négociations diplomatiques commerciales, sur ceux qui n'ont que l'honneur et l'esprit de conquête pour base. « Nous avons toujours été, » dit Balzac,

(1) Voyez les *Harmonies maritimes et coloniales*, par M. La Barthe, ancien chef de bureau au ministère de la marine et des colonies.

« les ouvriers et les artisans de nos malheurs.
« Nos ennemis ont élevé leurs remparts et
« bâti leurs forts à l'ombre de nos traités (1). »

Il est inutile, je crois, d'ajouter que l'Angleterre eut encore plus beau jeu avec le Portugal. On sait que c'est par une suite de ses traités de commerce, à partir de celui de 1703, regardé comme un chef-d'œuvre de diplomatie (2), que la cour de Lisbonne s'est mise à la merci des Anglais, et qu'après avoir vu passer l'or de ses colonies dans les caisses de la Grande-Bretagne, elle a fini par perdre son existence politique en Europe. Cela ne s'accorde pas avec ce que dit Montesquieu, que l'Angleterre se lie peu par des traités (3). Je ne crains pas d'avancer, contre le sentiment de ce grand homme, que l'Angleterre se lie et se liera par des traités de paix ou de commerce, toutes les fois qu'elle y trouvera son intérêt particulier. N'est-ce pas en vertu de ses traités de paix et de commerce, qu'elle s'est emparée de Gibraltar, qui lui ouvre les portes de la Méditerranée; de l'île de Malte, qui la rend maîtresse du commerce du Le-

(1) Voyez les *Pensées de Balzac*, publiées par M. Mersan, page 221.

(2) Voyez Smith, liv. 4, chap. 8.

(3) Voyez l'*Esprit des Lois*.

vant; du cap de Bonne-Espérance, qui met dans ses mains tous les trésors des Indes orientales? N'est-ce pas par les traités de 1814 et 1815, qu'elle a fait ériger en royaume la Hollande et la Belgique, réunir Gênes aux Etats du roi de Sardaigne, et Venise à la domination de l'empereur d'Autriche, afin d'ôter à ces peuples, célèbres dans les annales de la marine, l'esprit du commerce et de la navigation, et d'éloigner pour jamais d'un élément dont elle se croit la souveraine, des rivaux assez audacieux pour oser lui en disputer l'empire? L'histoire des nations ne présente, en aucun temps, un acte de politique plus profond, plus adroit, ni plus perfide.

On dit, avec aussi peu de justesse, qu'aucun peuple n'exécute plus fidèlement les traités de commerce que les Anglais; et on cite ceux passés avec la plupart des princes de l'Europe. On vient de voir que ces traités sont toujours leur ouvrage; ils savent si bien les rédiger et les appuyer de tant d'argumens irrésistibles, qu'ils finissent par en retirer tout le profit. D'ailleurs ils trouvent les moyens de faire abroger ceux qui ne leur sont pas favorables : les insultes, les humiliations, la violation de la foi jurée, tout est mis en usage pour le triomphe de leur cause. Il ne

faut donc pas s'étonner si les publicistes anglais ne cessent de recommander de bien concerter les traités de commerce avec les peuples du Continent, et de fournir ensuite abondamment à l'étranger (1). C'est en conséquence de ce système, dont elle ne s'écarte jamais, que l'administration de la Grande-Bretagne s'est emparée petit à petit du commerce du monde, au préjudice des autres nations, qui, ayant les mêmes droits qu'elle, n'ont eu cependant ni assez de génie, ni assez de force, pour l'en empêcher.

On doit conclure de ces faits historiques, que les traités de paix et de commerce ne sont vraiment avantageux qu'aux peuples qui savent, comme les Anglais, réunir à l'esprit de commerce celui de sûreté et de conservation. Je me plais à leur rendre cette justice, qui leur est légitimement due. C'est donc aux puissances continentales à se mettre en garde contre les talens, les ruses et la mauvaise foi d'un gouvernement riche, éclairé et habile à profiter des plus légères fautes.

(1) Voyez les Discours politiques de Hume.

CHAPITRE VII.

Des rapports du gouvernement avec la religion.

Je ne chercherai point à prouver, dans ce chapitre, l'utilité des cultes, et combien ils sont nécessaires à la stabilité des empires. « On bâtirait plutôt une ville en l'air, » dit « Platon, « qu'une cité sans religion. » Je veux seulement établir les rapports du gouvernement avec la religion, et par suite, les devoirs des ministres des autels envers la société.

Si Dieu, comme le remarque Cicéron dans son Traité des Lois (1), a du rapport avec l'univers, comme créateur et comme conservateur, le gouvernement a du rapport avec la religion, comme protecteur et comme bienfaiteur.

Comme protecteur, il doit faire respecter tous les cultes, et empêcher qu'aucun ne devienne dangereux à l'autre. Du moment qu'une religion s'est introduite dans un pays quelconque, et que ses dogmes ou ses rites sont adoptés, l'administration doit la protéger de

Liv. 3.

toute sa force, et ne pas souffrir qu'elle soit opprimée, afin de lui ôter tout prétexte de devenir elle-même opprimante, si jamais elle en avait le pouvoir ; c'est ce que le roi de Bavière a fort sagement expliqué dans un édit publié en 1809. « Toutes les confessions, » dit ce prince, « se doivent des égards mutuels, « dont le refus peut être réclamé d'autorité, « sans qu'on puisse néanmoins se faire justice « à soi-même. Chaque église peut exiger des « membres des autres cultes, pleine et entière « sûreté contre toute espèce de trouble. Au- « cune confession ne peut être astreinte à par- « ticiper aux pratiques religieuses de l'autre ; « il lui est libre de suivre, ces jours-là, ses « occupations ordinaires, sans toutefois trou- « bler l'exercice de l'autre culte, et sans lui « refuser les égards qui sont dus à chacun. »

Il est contre les règles d'une saine politique de contrarier des opinions qui, loin d'être répréhensibles, n'ont pour but que de rendre les hommes meilleurs. La sûreté individuelle, garantie par le droit des gens, la liberté du commerce, sur laquelle repose le bonheur public, exigent que toutes les religions soient tolérées indistinctement, et qu'il n'en soit proscrit aucune. Les persécutions ne sont jamais la faute des prêtres ; c'est toujours celle

de l'administration, lorsqu'elle se laisse influencer par l'un ou l'autre clergé. C'était donc, comme on l'a dit souvent, une mesure bien peu réfléchie du conseil de Louis XIV, d'ordonner la révocation de l'édit de Nantes, qui avait affermi Henri IV sur le trône de ses pères; de persécuter un million de sujets fidèles, de citoyens utiles, dont l'industrie, portée chez des peuples voisins, fut le premier signe de leur prospérité réelle : « Industrie, » dit un écrivain anglais, « qui revint « bientôt, sous la forme terrible d'hommes « et de vaisseaux armés, punir, de la manière « la plus sensible, le gouvernement fanatique « qui l'avait chassée (1). »

La tolérance religieuse était une vertu distinctive des anciens Romains. Le sénat traitait les vaincus avec la dernière rigueur; il leur imposait des lois humiliantes, les réduisait quelquefois en servitude; mais il plaçait solennellement leurs dieux au Capitole, et leur donnait le droit de cité. Après la prise de Tarente, le consul fit enlever toutes les richesses que cette ville rebelle renfermait; mais il se garda bien de toucher aux statues des Dieux. « Laissons aux Tarentins, » dit-il, « leurs « Dieux irrités. »

(1) Voyez les Discours politiques de Hume.

Le catholicisme a occasioné des révolutions à la Chine et au Japon. Pourquoi? Parce qu'il n'y a pas été souffert. Sans doute l'envoi de missionnaires dans ces contrées lointaines était impolitique, puisqu'il avait pour objet de convertir un peuple corrompu et dont les mœurs et les usages mettaient un obstacle invincible à sa conversion (1); mais il ne faut pas se dissimuler non plus que le gouvernement de Pékin, influencé par les bonzes et le tribunal des rites, agissait sans conséquence, en proscrivant la religion catholique, qu'il avait d'abord accueillie; en persécutant et chassant ignominieusement ses ministres que l'empereur avait appelés auprès de lui, qu'il comblait de bienfaits, et dont il n'avait qu'à se louer, par les services distingués qu'ils rendaient à l'Etat (2). Cela prouve que la doctrine de Foé, tant vantée par quelques philosophes modernes, est loin encore des principes de modération sur lesquels tout culte, pour rester en paix, doit être fondé. Les catholiques exercent

(1) Le père Le Comte en donne des raisons concluantes dans sa lettre au père de La Chaise. Voyez ses Mémoires sur la Chine.

(2) Le père Verbiest, l'un de ces missionnaires, fut nommé par l'empereur Cang-Hi, mandarin de la première classe et président du Collége des mathématiques. Voyez l'*Abrégé de l'Histoire générale des Voyages*, par La Harpe.

librement leur religion à Constantinople, sans blesser, pour cela, les mœurs et les manières du pays; on n'a jamais entendu dire qu'ils aient excité le moindre trouble, malgré le fanatisme des Musulmans, si susceptibles en matière de foi. Rien au monde, je le répète, ne contribue plus à la propagation de l'espèce humaine, que la tolérance des communions. Je ne connais pas de plus forts liens entre les peuples, que ceux formés sous les auspices de la religion, espèce de langue universelle, dit judicieusement M. de Châteaubriand, entendue de tous les hommes; et sous ce rapport, les anciens missionnaires ont rendu peut-être plus de services réels aux nations, que la plupart des voyageurs, qui ont inondé d'un déluge de fables, plus absurdes les unes que les autres, quelques vérités utiles. Que de peuples ne reste-t-il pas encore qui, semblables aux Groenlandais, élèvent chaque jour, au fond de leurs cœurs, des autels au Dieu inconnu, à l'Etre d'en-haut (1)! Il serait malheureux, pour les gouvernemens de l'Europe, que ces peuples devinssent des prosélytes du mahométisme, qui tend à tout corrompre et à tout abrutir.

Mais de ce qu'il doit entrer dans les prin-

(1) C'est le nom que les Groenlandais donnent à l'Etre-Suprême. Voyez l'ouvrage de M. Crantz sur le Groenland.

cipes d'un gouvernement sage et bien intentionné, d'autoriser le libre exercice des cultes, il ne s'en suit pas qu'il ne puisse protéger d'une manière spéciale la religion de l'Etat; car il y en a une chez tous les peuples. Il doit veiller à la conservation de ses dogmes et de ses rites, sans souffrir qu'on y porte la moindre atteinte. Toute innovation, toute réforme en matière de dogme, doit être expressément prohibée. Plutarque regarde comme un trait de prudence du célèbre Paul Emile, son attention, pendant qu'il était augure, à ne permettre aucun changement aux cérémonies religieuses.

Le gouvernement doit défendre aussi, sous les peines les plus sévères, toute espèce de discussion métaphysique sur des points de théologie. Rien n'est si ridicule, dans l'histoire du Bas-Empire, que de voir les empereurs grecs se mêler de controverse, et outrager la religion à force de raisonner sur son essence. N'est-on pas fondé à rire de pitié d'entendre l'empereur Cantacuzène se déclarer ouvertement en faveur de la lumière divine sortant du nombril? Le conseil de ce prince ne suivait point, en cela, l'exemple du sénat romain, qui, pour prévenir le schisme auquel les opinions religieuses de Numa pouvaient

donner lieu, défendit très-prudemment d'ouvrir les tablettes qui les renfermaient. Mais, sans être obligés de remonter aux Romains, rappelons-nous le règne de Jacques II, roi d'Angleterre. On sait ce qu'il en coûta à ce prince pour s'être mêlé de discussions théologiques, dans un temps où l'administration réclamait tous ses soins et tous ses moments.

Je n'examinerai point ici si les ecclésiastiques doivent former un corps à part dans l'Etat ; ce serait, je pense, rétablir ce vice politique de nos anciennes constitutions, et que Puffendorff appelle *status in statu*. A Rome, excepté le roi des sacrifices, qui jouissait de quelques priviléges particuliers, tous les pontifes étaient soumis à l'action civile, même à la juridiction des tribuns du peuple ; l'ordre seul des vestales avait une législation relative à son institut. Tout ce que le gouvernement peut faire pour eux, c'est d'utiliser leur savoir, en les plaçant, soit dans le premier corps politique, soit dans le conseil d'Etat. Il serait même convenable qu'il y en eût dans les tribunaux, comme cela se pratiquait en Egypte (1) et à Rome. Caton nous apprend que les pontifes étaient consultés sur les questions de

(1) Voyez les *Recherches philosophiques sur les Egyptiens et les Chinois*, par M. de Paw.

droit, et que, tous les ans, ils publiaient des instructions sur quelques parties obscures de la jurisprudence (1). Il paraît que, du temps des Gaulois, l'administration de la justice n'était pas non plus incompatible avec les fonctions des Druides. Voici, au reste, un document qui jette le plus grand jour sur cet objet; il est extrait d'un édit du roi de Bavière. « Les affaires de nature mixte, celles qui, « quoique ecclésiastiques, n'intéressent pas « l'essence de la religion, et concernent en « même temps l'Etat et les relations civiles « des citoyens, ne sauraient être décidées par « le pouvoir ecclésiastique, sans la concur- « rence de l'administration civile. De cette « espèce sont tous les règlemens relatifs au « culte extérieur, le lieu et le temps de sa cé- « lébration, la réduction ou suppression de « toutes solennités, processions, service des « chapelles et cérémonies, fondation de cor- « porations et instituts ecclésiastiques, vœux, « règlemens organiques des séminaires, hos- « pice, maisons de discipline; la division des « diocèses, décanats et paroisses, et toutes « autres dispositions de même nature qu'il « appartient au gouvernement d'approuver « ou de défendre de plein droit, lorsqu'elles

(1) Voyez Cicéron, *de Leg.*

« sont incompatibles avec le bien et l'ordre « public. »

J'aurais voulu pouvoir rapporter l'édit entier. On aurait vu jusqu'à quel point ce monarque s'occupe de l'administration intérieure de ses Etats.

Comme bienfaiteur, le Gouvernement doit avoir soin que les temples destinés au service des cultes soient entretenus d'une manière décente et convenable ; il doit accorder aux ministres des autels un traitement proportionné à l'importance de leurs fonctions ; et, pour ne pas trop les mettre dans la dépendance du fisc, affecter à cette dotation, la première de l'Etat, des revenus spéciaux. « A l'en- « tretien des temples et des prêtres, » dit l'abbé Barthélemy, en parlant du culte des Athéniens, « sont assignées différentes branches « de revenu. On prélève d'abord, sur les con- « fiscations et sur les amendes, le dixième « pour Minerve, et le cinquantième pour les « autres divinités. On consacre aux dieux le « dixième des dépouilles enlevées à l'ennemi. « Dans chaque temple, deux officiers, connus « sous le nom de parasites, ont le droit d'exi- « ger une mesure d'orge des différens tenan- « ciers du district qui leur est attribué. Enfin « il est peu de temples qui ne possèdent des

« maisons et des portions de terrain (1). » On lit dans Suétone, qu'Auguste et Tibère voulant donner au clergé du crédit et de l'autorité, lui assignèrent des appointemens considérables, en remplacement des oblations dont il était privé (2). On y affecta, dans la suite, le dixième du produit des amendes. Tout cela ressemble beaucoup à la dîme des peuples modernes, à laquelle, dit-on, il n'est plus permis de toucher. Mais pourquoi ne reviendrait-on pas à cette dîme, dans les circonstances actuelles? Aime-t-on mieux voir le trésor public grevé annuellement d'une somme énorme? Oublie-t-on qu'elle fut établie par Charlemagne, et regardée comme un bienfait? Je sais qu'il s'introduisit dans sa perception une foule d'abus qui la rendirent onéreuse aux cultivateurs; mais de ce qu'on a abusé d'un principe, s'ensuit-il qu'il soit mauvais, et qu'on puisse raisonnablement le combattre? Si cela était vrai, il faudrait renoncer à toutes nos institutions, dont personne n'a plus abusé que nous. D'ailleurs elle existe dans les Etats-Unis d'Amérique, et personne ne s'en plaint. Ne pourrait-on pas, à l'exemple d'un gouvernement aussi sage, créer un impôt propor-

(1) Voyez le *Voyage du jeune Anacharsis*, tome 2, chap. 21

(2) Voyez Suétone, *Vie d'Auguste*.

tionnel sur les fidèles de chaque communion? « Tous les ans, au temps de la moisson, » dit La Harpe, « le shériff de chaque province fait « faire, par les juges de paix, un dénombre- « ment exact des personnes sujettes à la dîme; « on oblige chaque chef de famille, sous de « grosses amendes, de donner une liste fidèle « du nombre d'âmes dont elle est composée. « On lève trois tributs, pour différens usages: « le premier est levé sur toutes les personnes « sujettes à la dîme, et sert à diverses charges « publiques; la seconde capitation est pro- « vinciale, et a pour objet le paiement des « frais de justice; enfin la troisième, qui se « nomme paroissiale, est imposée par les « chefs de chaque paroisse, pour la construc- « tion et l'entretien des églises, pour les gages « des ministres, des lecteurs, des clercs et des « sacristains (1). »

Une autre mesure que le gouvernement devrait prendre, serait de pourvoir aux besoins des ecclésiastiques infirmes et sans fortune. Rien n'honore plus peut-être la mémoire de Louis XIV que l'hôtel royal des Invalides. Ce monument est, sans contredit, le plus beau trophée de gloire de ce monarque. Il serait digne de S. M. Louis XVIII, si recomman-

(1) Voyez son *Histoire générale des Voyages*, tom. 15, p. 329.

dable par ses principes religieux, ses malheurs et sa bienfaisance, d'ordonner l'établissement d'un hospice où les ecclésiastiques reconnus, par leur grand âge et leurs infirmités, incapables de continuer les fonctions de leur ministère, seraient entretenus aux dépens de l'Etat (1); c'est une disposition du concordat passé entre le Pape et Sa Majesté le roi de Bavière. L'histoire a mis Numa au

(1) « Nos prêtres caducs et invalides, » a dit un membre de la Chambre des Députés, « n'ont pour toute retraite que la « mendicité et les hôpitaux. » C'est une vérité. Je me rappelle que, dans le courant de 1815, je vins d'Avignon à Paris avec un ecclésiastique infirme qui fuyait les troubles de la ville d'Arles, sa patrie. Il était aveugle, et n'avait pour toute fortune qu'un sac de 1200 fr., qu'il portait à l'un de ses parens, domicilié rue Saint-Honoré, qui lui avait offert un asile dans sa maison. Il bornait toute son ambition à pouvoir dire, dans une paroisse de la capitale, la messe de la Sainte-Vierge, qu'il savait par cœur, et à remplir les autres fonctions du ministère compatibles avec ses infirmités. Je le rencontrai, un an après, dans un état bien affligeant. Il m'apprit que son parent, après lui avoir enlevé frauduleusement ses 1200 fr., l'avait forcé, par des traitemens affreux, à sortir de chez lui, et qu'il n'avait trouvé d'autres ressources que de se placer dans un hospice, où il était entré par la protection de quelques dames charitables.

L'état de dénuement de ce pauvre prêtre, couvert d'ans et d'infirmités, fuyant les discordes civiles, m'a fait désirer de voir en France un établissement où tous les ecclésiastiques septuagénaires et sans fortune seraient entretenus aux frais du Trésor royal.

rang des législateurs, moins par ses lois civiles que par ses institutions pieuses, qui, en adoucissant les mœurs féroces des Romains, procurèrent une paix de quarante ans.

Quant aux devoirs des ministres de la religion envers le gouvernement, ils consistent à faire aimer la patrie, le souverain et les lois; à maintenir, par leurs exhortations et leurs conseils, la paix et l'union des familles; à arrêter les progrès du luxe et de la corruption, en prêchant la frugalité, la tempérance, l'amour de l'ordre et du travail, ainsi que les autres vertus sociales: enfin à donner en tout l'exemple d'une conduite irréprochable. Je ne connais pas de plus belle mission dans ce bas monde.

CHAPITRE VIII.

De l'influence d'une bonne législation sur la prospérité publique.

LES peuples anciens, qui, des commencemens les plus faibles, parvinrent au plus haut degré de gloire et de prospérité, furent ceux dont la législation, sans être la meilleure, leur convenait le mieux, comme les Crétois, les Rhodiens, les Spartiates, les Athéniens, et surtout les Romains, qui, selon Tite-Live, soumirent plus de peuples par la sagesse de leurs lois que par la force de leurs armes. La publication des Douze-Tables opéra dans les esprits une révolution dont on ne voit pas un second exemple dans l'histoire des nations : c'était à qui des gouvernemens voisins les adopterait, et solliciterait du sénat l'envoi de magistrats pour en expliquer le texte et en faire sentir toute l'utilité. Mais il est bon de remarquer que Rome avait tout sacrifié pour avoir une législation applicable aux peuples dont elle méditait l'asservissement. Dans l'origine, et lorsqu'il fut question de faire un choix,

elle eût bien voulu donner la préférence aux lois de Lycurgue, qui avaient rendu Sparte l'arbitre de la Grèce entière, et dont le mérite était généralement reconnu ; mais ces lois, quoique plus conformes au goût et au caractère du peuple romain, étaient trop bornées, trop circonscrites ; elles n'auraient fait de Rome qu'une seconde Lacédémone, ce qui n'avait été ni l'intention, ni le but de son fondateur ; car toutes les institutions de Romulus prouvent qu'il voulait moins un peuple qu'un grand peuple. Le sénat jugea donc plus à propos d'adopter les lois de Solon, dont la réunion aux lois royales fit un code parfait.

« L'esprit de la république, » dit Montesquieu, « aurait demandé que les décemvirs « n'eussent pas mis ces lois royales dans les « Douze-Tables ; mais des gens qui aspiraient « à la tyrannie n'avaient garde de suivre l'es- « prit de la république. » Montesquieu ne s'était pas rappelé que les lois royales étaient si peu en opposition avec l'esprit de la république, qu'elles défendaient de statuer sur le sort d'un citoyen romain ailleurs que dans les comices par centuries (1). Ce fut même de

(1) Cette loi est comprise dans la IX[e] Table ; elle est attribuée au roi Servius. Voyez le *Traité du Gouvernement des*

l'avis du sénat, alors tout républicain, qu'elles furent insérées dans les Douze-Tables, mesure infiniment prudente, vu qu'on ne pouvait abroger ces lois sans porter atteinte au droit de propriété, sans changer la nouvelle forme du gouvernement, dont on était enthousiasmé; en un mot, sans tout bouleverser. En effet, l'appel au peuple, cet écueil où tous les jugemens arbitraires venaient se briser, n'eût point existé; le serment, lié au principe de l'institution, et dont il était la force, n'eût plus été qu'une vaine formalité, un mot vide de sens; il eût augmenté le nombre des abus: c'est pour le coup que l'Etat, comme l'observe très-bien le même auteur, eût été fixé à jamais. Tout porte à croire qu'il serait devenu la proie des Sabins, des Samnites, ou peut-être des Toscans, auteurs de toutes les coalitions ourdies contre Rome, et que le sénat, malgré ce qu'en dit le citoyen de Genève, déjoua avec tant d'habileté et de succès. Je suis persuadé, je le répète, que ce fut ce mélange des lois royales et de celles de Solon qui donna à la législation romaine ce degré de perfection qui en fait encore aujourd'hui le monument le plus précieux et le plus vénérable.

Romains, considéré sous le rapport de la politique, de la justice, des finances et du commerce.

J. J. Rousseau, dans son *Contrat Social*, après avoir énuméré les signes indicatifs d'un bon gouvernement, ajoute, avec ce ton affirmatif et d'assurance qui lui convenait si bien: « Pour moi, je m'étonne qu'on méconnaisse « un signe aussi simple, et qu'on ait la mau- « vaise foi de ne pas en convenir. Quelle est « la fin de l'association politique? C'est la « conservation et la prospérité de ses mem- « bres. Et quel est le signe le plus sûr qu'ils « se conservent et prospèrent? C'est leur « nombre et leur population. » Je ne sais si c'est une erreur de ma part, il me semble que ce grand écrivain a pris ici l'effet pour la cause. La conservation et la population sont bien les indices certains d'une bonne et sage administration; mais cette administration ne s'est pas organisée d'elle-même; ses rouages ne sont pas l'effet du hasard; il faut donc en chercher l'esprit dans la législation, dans la manière dont l'architecte a construit l'édifice public. On s'étonne de ce que l'empire de la Chine a éprouvé vingt-deux révolutions, qui n'ont fait qu'accroître sa puissance et sa prospérité. Cet étonnement cesserait, si on voulait bien considérer qu'en Chine la législation est constamment en harmonie avec l'opinion publique, qui ne varie jamais sur la nécessité

de leur exécution littérale; que le gouvernement n'y vieillit point, quoiqu'il existe depuis près de 4000 ans, parce qu'il est constant dans ses maximes, et qu'il s'occupe plus du soin de conserver sa population que de l'augmenter; l'expérience des siècles lui a fait sentir l'inconvénient de favoriser la population dans un pays trop populeux relativement à son territoire et à l'emploi de ses capitaux. Les révolutions ne sont violentes et dangereuses que lorsqu'il faut refondre le système de la législation, et le baser sur l'état d'une civilisation plus éclairée et corrompue. D'un autre côté, les lois en Chine sont si claires, qu'elles n'ont jamais besoin d'interprétation, ni de commentaires; aussi les justiciables ne se plaignent-ils point de leur silence, ni de leur obscurité, mais bien du mandarin qui, souvent par des motifs d'ignorance ou de corruption, en saisit mal l'esprit ou en fait une fausse application. Il est alors puni d'une manière déshonorante; il reçoit le châtiment que la loi inflige aux pères pour les fautes de leurs enfans (1). Les Romains faisaient mieux; pour n'avoir pas à sévir contre l'incapacité ou la prévarication des magistrats, ils leur défendaient d'interpréter le texte des Douze-Tables. A la vérité, rien n'était

(1) Voyez les Mémoires du père Le Comte.

plus concis que ces lois ; il n'y avait pas un citoyen qui ne les sût par cœur ; on les donnait même aux enfans pour leçon, *ut carmen necessarium.* Il était difficile qu'avec de pareils principes, Rome n'établît sa prépondérance sur ses voisins, et ne finît par triompher du monde entier. Pour moi, je ne connais pas de preuve moins équivoque d'un gouvernement sage et bien intentionné, qu'une législation simple, à la portée de tout le monde, et qui renferme, comme le dit Cicéron, une juste distribution des peines et des récompenses (1).

Il en est des lois comme des hommes ; elles ont leur jeunesse, leur temps de virilité et de décrépitude. On pourrait cependant, en les renouvelant avec les modifications convenables, prévenir ou paralyser du moins l'effet des révolutions, et arrêter la décadence des empires. C'est ce que fit avec beaucoup de discernement l'empereur Justinien, lorsqu'il ordonna la révision des anciennes lois, lesquelles, au rapport de Tacite, étaient plus nuisibles que les vices dont elles réprimaient les excès (2). C'est ce que fit également Charlemagne par ses Capitulaires, monument de sagesse et de prévoyance ; c'est ce qu'auraient

(1) Voyez Cicéron, *de Officiis.*

(2) Voyez Tacite, *Annal.*, liv. 4.

dû faire aussi nos derniers rois. Si, au lieu de tous ces édits insignifians, inutiles palliatifs à des maux réels auxquels il fallait des remèdes prompts et efficaces, ils eussent ordonné la rédaction d'un code civil, que les mœurs réclamaient depuis long-temps, il est probable que la révolution n'aurait point éclaté. Ce changement seul dans la législation française eût suffi pour calmer ces esprits turbulens et inquiets qui ne rêvaient que répressions et réformes, sans savoir sur quelles branches de l'administration elles devaient porter, ni comment il fallait s'y prendre pour organiser un autre régime, dont le besoin se faisait sentir de toutes parts. Le Code civil n'est pas parfait; il était impossible que, dans une combinaison aussi savante et aussi neuve du droit écrit, des ordonnances de nos rois, et du droit coutumier ou local, il ne se mêlât quelques parties hétérogènes et incohérentes; mais, malgré les aberrations qu'on y remarque, surtout au titre des successions (1), et qu'on s'empressera sans doute de faire disparaître à la première révision, c'est un monument précieux et digne de la nation la plus polie et la plus éclairée de l'Europe. Le

(1) Voyez ce qu'en dit M. Chabot (de l'Allier), dans un excellent ouvrage publié tout récemment sur cet objet.

Code pénal, le Code d'instruction criminelle et le Code de commerce ne sont pas non plus sans défauts ; ils contiennent des erreurs qu'on a pris soin de signaler. Ces différens Codes, au reste, doivent avoir le même résultat que le Code Justinien. Tout fait présumer qu'ils seront adoptés par les peuples civilisés, dont ils ne feront qu'une seule et même famille. Je parlerai dans le chapitre suivant du Code de procédure.

CHAPITRE IX.

De l'organisation des tribunaux. Des formes judiciaires.

La législation romaine est de tous les monumens de l'antiquité celui que les peuples modernes consultent avec le plus d'utilité et de persévérance ; c'est une mine qu'ils exploitent avec succès, et de laquelle sont sorties leurs meilleures institutions. Mais pourquoi ces peuples, et notamment les Français, n'ont-ils pas suivi le mode employé par les Romains pour la composition de leurs tribunaux ? L'organisation judiciaire, en France, n'y a aucun rapport ; en vaut-elle mieux ? je l'ignore. Nous avons d'abord des juges de paix, des tribunaux de conciliation, des tribunaux de première instance, des cours royales et une cour de cassation, sans compter les cours d'assises, dont j'aurai bientôt à parler. Cette sorte de progression semble en indiquer une dans les talens des membres de ces tribunaux ; mais cela n'est pas ; je crois inutile d'en fournir des preuves. Or, comment se fait-il que les

cours royales redressent les jugemens des tribunaux de première instance, et que la cour de cassation aperçoive des défauts de forme échappés aux cours royales, puisqu'il n'y a pas plus d'instruction dans leur sein? Ce vice n'existait ni à Rome, ni à Athènes. La composition des tribunaux ne résultait pas du plus ou du moins de perspicacité des juges, mais de la nature des affaires litigieuses; ainsi, en matière civile, il y avait d'abord des arbitres; ils étaient choisis par les parties, et jugeaient en dernier ressort; ensuite le tribunal du préteur, composé de dix assesseurs, ou juges inférieurs; il connaissait de toutes les questions de droit : enfin le tribunal des centumvirs, dont la compétence s'étendait sur les affaires relatives aux testamens, aux tutelles, aux fidéi-commis et à la prescription.

Les tribunaux criminels étaient organisés dans le même sens; il y en avait quatre pour la connaissance de tous les délits. Le premier jugeait les crimes de concussion et de péculat; le second, ceux de brigue et de sédition, le troisième, les crimes de meurtre et d'empoisonnement; et le quatrième, les délits qui sont du ressort de la police correctionnelle : les affaires de commerce étaient jugées par le préteur des étrangers, qui en avait la juridic-

tion exclusive (1). Il y avait en outre le tribunal du peuple, dont les décisions confirmaient ou improuvaient les jugemens des tribunaux civils et criminels.

Le même mode existait à Athènes. Les tribunaux étaient au nombre de dix, dont six pour les affaires civiles, et quatre pour le jugement des crimes. Le premier connaissait du meurtre involontaire; le second, du meurtre commis dans le cas d'une juste défense; le troisième, des meurtres dont l'auteur, auparavant banni de sa patrie pour ce délit, n'avait pas encore purgé le décret qui l'en éloignait; le quatrième enfin, du meurtre occasioné par la chute d'une pierre, d'un arbre, ou par d'autres accidens. L'aréopage seul connaissait de l'homicide prémédité. Quant aux affaires qui intéressaient la république et les particuliers, elles étaient dans les attributions des héliastes (2).

Cette organisation était regardée, par les Grecs et les Romains, comme un modèle de perfection; et il faut convenir qu'elle était de la plus grande simplicité. Un juge, à Athènes ou à Rome, n'avait pas besoin d'un savoir universel; il lui suffisait, pour ne pas être

(1) Voyez ce qu'en dit Tite-Live, liv. 13.

(2) Voyez le *Voyage du jeune Anacharsis,* tome II, p. 316.

au-dessous de ses fonctions, de bien connaître la partie judiciaire à laquelle il était attaché. Il pouvait y avoir plus de pompe et de majesté au tribunal des centumvirs qu'à celui du préteur ; mais très-certainement il n'y avait ni plus de lumières ni de perspicacité relatives. L'ordre judiciaire, en Angleterre, en est une faible imitation. Chaque tribunal a ses attributions distinctes et séparées : la cour des plaids communs connaît spécialement des matières cléricales.

Comme les juges ont une grande influence sur l'opinion, il importe au gouvernement de nommer des personnes douées d'un grand fonds de sagesse et de probité. L'inexpérience et la corruption des fonctionnaires publics sont les fléaux des empires; elles entraînent tous les désordres imaginables. Cette corruption est si dangereuse, que rien ne peut en arrêter les effets. Les lois romaines sont remplies de dispositions pénales contre les juges convaincus de s'être laissé corrompre ; mais il n'y a pas d'exemple d'un magistrat puni pour cause de forfaiture dans l'exercice de ses fonctions. J'ai fait voir que toute l'éloquence de Cicéron échoua contre l'or du spoliateur de la Sicile, qui en fut quitte pour donner la démission de son emploi. On ne saurait

trop préconiser cette belle institution par laquelle les juges, en Egypte, promettaient, sous la foi du serment, à leur installation, de désobéir à toute autorité, même au roi, s'il voulait les forcer à trahir leur conscience : serment admirable qui plaçait la justice au-dessus de tous les pouvoirs.

Le nombre des tribunaux, chez les anciens, était en raison de la population et de l'agrandissement du territoire. Croirait-on qu'un seul préteur suffisait à l'administration de la justice, dans une île aussi populeuse que la Sicile, laquelle, au rapport de Diodore, levait des armées de 300,000 hommes (1)? Il faut observer encore que les juges, chez les Romains, ne jouissaient d'aucun traitement fixe. Il ne serait jamais venu dans l'idée du sénat de salarier des fonctions aussi utiles et aussi honorables. Un magistrat qui aurait osé réclamer des émolumens, eût été destitué sur-le-champ, et couvert du mépris public. Les places de préteur n'en étaient pas moins recherchées avec empressement par les personnages les plus distingués de la république. A Athènes, où la civilisation était plus avancée, les juges recevaient trois oboles par séance (2):

(1) Voyez Diodore de Sic., liv. 14.

(2) L'abbé Barthélemy évalue ces 3 oboles à 9 sous de notre

Dans la monarchie, où tout se lie et se rapporte à l'intérêt d'un seul, les fonctions publiques, quelle que soit leur nature, peuvent être salariées, à l'exception toutefois de celles des corps intermédiaires, dont l'indépendance morale exige qu'elles soient gratuites : j'en ai dit plus haut les raisons. Le pouvoir judiciaire n'est pas dans le même cas; comme il ne fait point partie constitutive du gouvernement, il est indifférent qu'il soit salarié ou non. Le mieux serait qu'il ne le fût pas : ce serait autant d'épargné pour le Trésor public.

C'est en environnant les membres des tribunaux d'une grande considération, qu'un gouvernement fort et reconnaissant s'acquitte des devoirs rigoureux qu'il leur impose ; je ne connais pas, en effet, de fonctions plus pénibles que celles de juges chez un peuple où les formalités judiciaires sont indispensables.

Ces formalités ne sont rien dans les premiers temps de la civilisation; ce n'est que lorsque l'état s'enrichit et se dégrade, qu'elles se multiplient, et finissent quelquefois par choquer les lois mêmes de leur établissement. *In jus veni*, disait un citoyen romain du

monnaie. Il suppose que le marc d'argent était alors à 54 fr., ce qui est fort douteux.

temps des décemvirs, à sa partie adverse, et celle-ci était tenue de s'y rendre sur-le-champ; sous peine d'être prise au corps. A midi, le préteur donnait acte à la partie présente; le jugement se rendait avant le coucher du soleil; il était mis à exécution dans les vingt-quatre heures, et tout était fini. Sous les empereurs, ce n'étaient que sommations, citations, ajournemens, requêtes sur requêtes, prières aux juges. Le moindre procès durait au moins dix ans; souvent la vie entière ne suffisait pas pour en voir la fin. Il est facile d'expliquer ce changement. Du temps de la république, la loi Valéria était dans toute sa force; elle autorisait à interjeter appel au tribunal du peuple des sentences des magistrats. Cet appel n'était jamais réclamé en vain. Les formes judiciaires devenaient donc inutiles, et n'auraient servi qu'à exaspérer les esprits accoutumés à ne souffrir aucune contrainte, ni aucun retard. Sous les empereurs, c'était bien différent : la loi de l'appel était abrogée, les mœurs corrompues; les tribunaux jugeaient en dernier ressort; la vie et la fortune des citoyens se trouvaient, par conséquent, plus exposées à la cupidité des avocats, à la corruption des juges, aux actes arbitraires du gouvernement. Les formalités

judiciaires étaient absolument nécessaires pour assurer à chacun la libre jouissance de ses droits.

A Sparte, tant que les lois de Lycurgue furent en vigueur, les juges n'eurent pour guides dans l'instruction des procès que les lumières du bon sens et de la raison. Toute espèce de formalité était prohibée ; il était même défendu de plaider : on ne permettait que les voies conciliatrices; aussi Sparte passait-elle pour la ville de la Grèce où il y avait le moins de tribunaux et de procès (1). Mais cette simplicité disparut avec les mœurs; l'amour des richesses et du luxe s'introduisit à Lacédémone, et l'administration de la justice eut, dans la Laconie comme au Latium, ses formes interminables.

A Athènes, des cours d'assises parcouraient chaque année les divers cantons de l'Attique, et jugeaient en dernier ressort, sur le dire des parties, toutes les causes au-dessous de dix drachmes ; mais ce mode éprouva des modifications qui en bannirent la simplicité ; on exigea des preuves, on voulut entendre des témoins, et les Athéniens, plus civilisés, furent assujétis à des formes ju-

(1) Voyez un excellent ouvrage sur les constitutions des Spartiates, des Athéniens et des Romains, par M. Guéroult

ridiques qu'ils ne connaissaient point auparavant.

Il est constant qu'une législation simple ne peut convenir à un peuple parvenu au dernier terme de la civilisation. L'innocence serait trop souvent immolée à la cupidité et à la mauvaise foi du riche et des gens en faveur. Les formalités judiciaires sont donc indispensables pour rendre vaine toute demande insidieuse et illégitime ; mais de ce qu'il est dans l'ordre que les affaires en litige soient mûrement examinées et soumises à des délais rigoureux, il ne faut pas inférer que le Code de procédure doive être obscur et inintelligible. Il me semble que plus le peuple est nombreux et les propriétés divisées, plus ce Code doit être rédigé d'une manière claire et précise ; l'administration de la justice, intéressant l'universalité des citoyens, il est essentiel que chacun puisse connaître ses droits, et les formes à suivre pour attaquer ou se défendre. « Ce n'est pas, dit Cicéron, la « connaissance des lois qui multiplie les pro« cès, mais l'ignorance des lois. » Cette réflexion est d'une grande justesse. Combien n'a-t-on pas vu de particuliers ruinés par ce défaut de connaissance qui les mettait à la merci des avocats, des avoués et même des

huissiers! Il faudrait au moins que les tribunaux de conciliation fussent bien composés, qu'on y vît plutôt des gens vertueux et probes, que des hommes de loi. « Les mandataires « chargés de rendre la justice au peuple, dit « le P. Le Comte, sont choisis par l'empe- « reur, parmi ceux dont les mœurs sont les plus « austères; ils sont obligés d'avouer tous les « ans les fautes qu'ils ont commises (1). » Notre Code de procédure renferme 1042 articles; c'est à peu près la moitié du Code civil; mais ce ne serait rien encore s'il était à la portée de l'intelligence ordinaire. Ceux qui l'ont lu avec le désir de s'instruire, ont dû se convaincre qu'il ne peut être entendu que des jurisconsultes, des avoués, et autres gens du métier.

Un autre défaut de ce Code est de n'avoir pas rendu les magistrats responsables de leur négligence, et fixé un terme de rigueur pour l'instruction et le jugement des procès. En Prusse, toute espèce de procédure doit être terminée au bout d'un an, à moins de motifs extraordinaires; et, dans ce cas, il est du devoir du ministère public d'en informer le roi. En voici un exemple que je citerai, parce qu'il peint d'un trait l'esprit et le carac-

(1) Voyez sa Lettre sur le gouvernement de la Chine

tère vif du grand Frédéric. « Ce monarque, » dit l'abbé de Verteuil, dans sa traduction d'Aulu-Gelle, « fut instruit d'une demande « en paiement d'un billet d'une somme con- « sidérable. Le défendeur soutenait que l'é- « criture était contrefaite, et protestait qu'il « ne devait rien. Sa probité, généralement « reconnue, plaidait en sa faveur. On mul- « tiplia les recherches, les formalités, et « rien ne s'éclaircissait. Le prince demande « le billet ; on le lui présente ; il en tâte le « papier, l'ouvre, l'approche des bougies, « le ferme, et ordonne sur-le-champ d'arrêter « le faussaire qui l'avait contrefait. Cela est « évident, ajoute Frédéric ; ce morceau de « papier a été coupé précisément dans le « milieu de la feuille, en sorte que le timbre « s'y trouve tout entier, et paraît à la lumière ; « il porte la marque d'une papeterie récem- « ment établie, et la date est antérieure de « quelques années. » Ainsi le monarque termina, sans autre formalité, en un instant, à la satisfaction de la partie intéressée et du public, un procès qui durait depuis deux ans, plongeait dans le chagrin et les larmes une famille honnête à laquelle on demandait une somme énorme qu'elle ne devait pas.

Le premier bien que le gouvernement doit

procurer aux peuples, surtout aux habitans des campagnes, dont les mœurs sont plus grossières, ou plutôt moins corrompues, est une justice prompte et impartiale. Je sens combien il est difficile de l'obtenir de gens accoutumés à épouser les passions des plaideurs, et qui, suivant la remarque de l'abbé Gédoyn, dans son excellente préface de Quintilien, font souvent d'un procès une guerre irréconciliable entre les parties. On peut éviter ces abus par l'examen et le choix des officiers ministériels. Une des constitutions du royaume de Portugal défend aux avocats de paraître au barreau avant d'être reconnus capables d'en remplir les fonctions; elle détermine, comme en Prusse, le temps que doit durer une procédure. J'ignore s'il existe une pareille loi en France; tout ce que je sais, c'est qu'elle me paraît de toute nécessité, et digne de fixer l'attention du monarque éclairé qui nous gouverne, et dont les regards se portent sur tous les objets d'intérêt public. Les changemens que le Code de commerce a déjà éprouvés, donnent lieu d'espérer que le Code de procédure subira un nouvel examen, et que les magistrats, chargés de cette opération n'oublieront pas d'établir un terme de rigueur pour l'instruction et le juge-

ment des procès (1). « Si les lois, dit Bacon, « ont été accumulées les unes sur les autres, « au point de présenter une confusion telle « qu'il soit nécessaire de les refondre et de « les réduire en un seul corps dégagé de con- « tradiction et d'obscurité, qu'on s'occupe « sans délai d'un travail de cette importance ; « et que ses auteurs soient mis au nombre « des hommes qui ont bien mérité de la pa- « trie (2). »

(1) La lettre de M. le garde-des-sceaux, du 10 février 1819, dans laquelle il se plaint de la lenteur que certains officiers de justice mettent dans l'information des procédures, ne laisse aucun doute à cet égard.

(2) Voyez Bacon, *de Dig. Scient.*, liv. 8, *de accumulatione legum nimia,* aphoris. 59.

CHAPITRE X.

De l'institution du jury, de la liberté de la presse, de la police et de ses effets.

On ne peut se pénétrer des principes des Romains, sans admirer en même temps cet esprit de grandeur et de sagesse dont ce peuple s'était fait en quelque sorte un système. « Je ne puis « quitter les Romains; je suis fort quand j'ai les « Romains pour moi, » dit à chaque instant l'illustre auteur de *l'Esprit des Lois*. C'est en effet ce que doivent penser les écrivains qui approfondissent la législation et la politique de ce peuple inconcevable, et digne, sous tous les rapports, de servir de modèle. Aucun gouvernement, que je sache, n'a formé d'établissemens plus utiles et plus analogues aux vues qu'il se proposait. Il est vrai qu'en cela il mettait à contribution les peuples vaincus; mais il n'en avait pas moins le mérite du choix. C'est ainsi qu'il sut s'approprier les lois de Solon, la dictature d'Albe, le tribunat de Sparte, la censure d'Athènes et le

jury de Crète. Ce sont en effet les Romains qui nous ont transmis cette sage et belle institution, cette sauve-garde de l'innocence et de l'honneur. Nous sommes si sujets à l'erreur et à la prévention, qu'il n'y a pas, je crois, d'idée plus consolante que celle de savoir que, sur une accusation fondée ou non, on sera jugé par des hommes impartiaux, et sans intérêt à trouver des coupables.

Le jury remonte à la plus haute antiquité; il existait à Athènes du temps de Thésée; et tout porte à croire qu'il prit sa source dans l'île de Crète, où il eut Minos pour fondateur (1). Le roi Servius l'introduisit à Rome, comme il y avait introduit le cens, l'impôt direct, etc. Toutes les idées grandes et utiles semblaient s'être réunies sur la tête de cet infortuné monarque, victime de son amour pour le peuple dont il était issu. Persuadé de l'excellence du jury dans le jugement des crimes, et combien il adoucissait le sort des malheureux, il voulut qu'il existât en matière

(1) C'est probablement ce qui a fait dire à Horace :

Æquâ lege necessitas
Sortitur insignes et imos;
Omne capax movet urna nomen.

HOR., liv. 3, od. 1.

civile, afin d'atténuer cette fureur de plaider qui devenait chaque jour plus dangereuse; mais comme le ministère de la justice civile était depuis long-temps dans l'attribution du sénat, les membres de ce corps furent si choqués, si humiliés de cette disposition du roi, qu'ils ne tardèrent pas à se liguer avec Tarquin-le-Superbe pour le détrôner.

Le nouveau monarque remarqua bientôt la prépondérance que le jury donnait au peuple; son premier soin fut de le lui ôter, non pour le rendre au sénat, mais pour se l'attribuer, et se rendre juge de toutes les causes civiles et de tous les délits, et ce fut aussi ce qui le perdit. Le roi Servius n'avait déplu qu'à une partie des sénateurs; il avait conservé l'affection de l'autre, et surtout celle du peuple, qui lui savait gré de ses institutions libérales. Tarquin, par ses décisions arbitraires, irrita tous les partis, dont il fut abandonné sans retour. Le jury, aboli sous son règne, fut remis en vigueur du temps de la république, et devint un des grands ressorts du gouvernement consulaire; il fut supprimé de nouveau sous les empereurs, dont les jugemens, dictés souvent par les passions les plus honteuses, n'étaient soumis à aucune formalité; il ne reparut que sous la féodalité,

où il servit d'instrument aux grands propriétaires contre leurs vassaux.

On a beaucoup écrit sur le jury depuis vingt ans; il a paru des ouvrages publiés par des jurisconsultes célèbres, mais la plupart ne traitent que des formes du jury, de la manière dont il doit être organisé, sans examiner s'il convient à la monarchie tempérée, au gouvernement représentatif. L'exemple de l'Angleterre, où cette institution existe depuis des siècles, et produit le meilleur effet, semble résoudre la question affirmativement; je crois même que c'est elle qui a fait naître parmi les Anglais cet amour de la patrie, ou plutôt cet esprit national qui les distingue si éminemment; car le jury a cela de particulier, qu'il élève l'âme et ennoblit les sentimens les plus communs. Mais il faut se rappeler que l'Angleterre a une population peu nombreuse, et un territoire exigu; que, par ses principes politiques, ses mœurs et ses usages, elle se rapproche plutôt de la république que de la monarchie; que la distinction des rangs et des priviléges disparaît devant un intérêt plus grand, celui du commerce et de la navigation, dont tout le monde s'occupe et s'honore indistinctement. Ainsi, malgré cet exemple qui paraît concluant,

malgré l'existence du jury en France, où il est établi par un article de la Charte, je suis convaincu que cette sage institution n'est réellement propre et ne convient qu'au gouvernement purement républicain; et que c'est là seulement qu'on peut jouir de ses avantages inappréciables, et dont le premier, et le plus efficace, est d'être jugé par ses égaux, comme cela se pratiquait à Rome, où le prévenu avait la faculté de choisir lui-même ses juges, faculté préférable, selon moi, à celle de les récuser.

Ce qui prouverait encore que l'institution du jury ne convient point à la monarchie, c'est qu'il est des crimes dont la nature exige une instruction secrète et un jugement prompt, comme ceux qui intéressent la sûreté de l'Etat ou celle du monarque. A Rome, il n'y avait point de féries pour l'instruction de pareils procès; les poursuites se continuaient même les jours de fêtes, chose d'autant plus extraordinaire, qu'aucun peuple, s'il faut s'en rapporter à Cicéron, n'était plus religieux que le peuple romain, et que c'était par là seulement qu'il était supérieur à tous les autres.

En Angleterre, lorsque des troubles sérieux se manifestent dans quelques provinces des

trois royaumes, et semblent compromettre la sûreté du gouvernement, les ministres proposent et font adopter un bill de suspension de l'*habeas corpus*; cet acte fondamental de la liberté britannique reste voilé jusqu'à la fin des troubles ; ils ont de plus la ressource de *l'alien-bill* contre les étrangers. En France, on crée des commissions spéciales, des cours prévotales, dont les jugemens ne peuvent être attaqués par la voie de cassation ; on restreint la liberté de la presse, et on met les papiers publics sous la surveillance de la police. Les autres gouvernemens se conduisent à peu près dans le même sens.

Ces dispositions sont excellentes sans doute pour mettre le gouvernement à l'abri de toute atteinte directe, et maintenir l'ordre et la tranquillité publique; mais elles sont évidemment contraires au jury, dont l'action ne doit jamais être arrêtée par des lois d'exception ou des règlemens de circonstance : là où la loi est voilée, il n'y a plus de loi. Quant à la liberté de la presse, elle est inséparable du jury; la restreindre, c'est se priver des bienfaits de cette institution ; car la publicité est un flambeau qui mène à la découverte de la vérité, et aucun magistrat n'en a plus besoin que les jurés pour former leur conviction. Si les gouverne-

mens se conduisaient toujours avec modération, loin de mettre des entraves à la liberté de la presse, ils la favoriseraient par tous les moyens possibles. Que peut-on dire d'un fonctionnaire public, d'une administration, ou d'un corps, qui n'agit jamais que dans l'intérêt des contribuables? Qu'on se rappelle l'édit de Louis XII, portant suppression de divers impôts trop onéreux : l'enthousiasme et la reconnaissance furent tels, que tout ce que ce prince fit depuis contre les principes d'une sage politique, notamment son expédition dans le Milanez, ne put en atténuer l'effet. La liberté de la presse n'est redoutable qu'aux despotes, aux ministres coupables qui se font un jeu des misères du peuple, et sacrifient à leurs petites passions les devoirs sacrés de la justice et de l'humanité; elle est sans danger pour les gouvernemens qui ne sont dirigés que par l'amour du bien public.

Toute restriction à la liberté de la presse est d'ailleurs attentatoire à la liberté individuelle; je dis plus, elle annonce des intentions contraires aux droits des peuples. L'histoire vient à l'appui de mon sentiment. Lorsque le décemvir Appius Claudius voulut substituer le pouvoir arbitraire au pouvoir légal, il inséra dans les Douze-Tables,

une loi qui condamnait à mourir sous le bâton les auteurs des libelles diffamatoires et les poëtes. Cette disposition fut renversée après le décemvirat, et la peine commuée en un emprisonnement temporaire ; mais elle reparut sous Sylla, qui, pour affermir son autorité, ne fit des règlemens, dit Montesquieu, que pour établir des crimes. De simples observations devinrent à ses yeux des critiques amères ; et des critiques amères, des libelles diffamatoires dignes de la peine capitale. Je suis étonné que Cicéron fasse l'éloge de cette loi ; mais il avait été consul dans un temps orageux, et il est excusable d'approuver une disposition dont il avait reconnu toute l'importance dans la conjuration de Catilina.

Il résulte de ce qui précède, que le jury est en opposition avec le gouvernement absolu, qu'il convient peu à la monarchie proprement dite, parce qu'il est inséparable de la liberté de la presse, sans laquelle on ne peut jouir entièrement de ses bienfaits ; il faudrait, pour rendre son application supportable, que les jurés fussent à peu près de la condition des accusés, et que l'instruction fût égale pour tous, ce qui est impossible dans un grand Etat, où les lumières et les richesses sont le partage de la classe la moins nombreuse. Il

ne suffit pas, pour être juré, d'avoir de bonnes intentions et une conscience sans reproche, il faut encore de la perspicacité et une connaissance parfaite du cœur humain.

Enfin le jury n'est propre qu'à un Etat où les mœurs sont encore pures, l'inégalité de crédit et de pouvoir peu sensible, au gouvernement républicain : c'est là, je ne crains pas de le répéter, qu'on retire tout le fruit de cette belle et sage institution, qu'un membre de la Chambre des Députés a comparée, avec autant d'esprit que de justesse, à une plante exotique, qui ne fructifiait que dans un terrain convenable.

Il me reste à parler de la police.

M. de Paw, dans son excellent ouvrage sur les Chinois, vante beaucoup la police que les Tartares ont établie en Chine depuis la conquête, et qui se fait à coups de bâton ; il prétend qu'elle a plus de pouvoir que les lois. Cela ne s'accorde pas avec ce que disent plusieurs voyageurs, qu'il n'y a pas de ville en Europe où les règlemens de police s'observent mieux qu'à Pékin. Il se passe des années entières sans qu'on entende parler de la moindre violence dans les maisons et dans les rues (1).

(1) Voyez ce qu'en dit le P. Le Comte dans ses *Mémoires sur la Chine*.

C'est le sort de tous les peuples qui vivent sous le despotisme, d'être conduits par le bâton. Lamprière rapporte qu'un Juif, à Maroc, ayant gagné sa cause devant le cadi, la perdit devant l'empereur, qui lui fit donner en outre la bastonnade, par mesure de police correctionnelle (1).

En Europe, les gouvernemens n'emploient point le bâton, ce serait trop grossier; mais ils se servent d'instrumens bien plus dangereux : les mensonges, les faux rapports, la délation, tout est mis en usage par des êtres vils et méprisables (2), pour savoir ce qui se passe dans l'intérieur des familles. Cette police, il faut le dire, n'était pas celle des anciens; ce mot, même dans son acception moderne, leur était tout-à-fait inconnu. Ils entendaient, par la police, l'organisation et le mouvement du corps politique; et une chose assez singulière, c'est que quelques écrivains, entre autres Montaigne et Machia-

(1) Voyez son *Voyage à Maroc*.

(2) L'abbé Delille a peint, dans deux vers, l'immoralité des agens de la police :

Là, des fripons gagés surveillent leurs complices,
Et le bonheur public est fondé sur des vices.

L'Homme des Champs.

vel, ne l'interprètent pas différemment, ce qui donne lieu de croire que c'est environ depuis deux siècles qu'il a pris un autre sens.

Montesquieu ne fait mention que des effets de la police, de ses règlemens, qu'il ne faut pas confondre avec les lois civiles. « Dans « l'exercice de la police, » dit-il, « c'est plu- « tôt le magistrat qui punit, que la loi. » Nous voyons que, chez les Romains, c'était tout le contraire. La loi punissait ; le magistrat n'intervenait que pour son application. Sans doute il est nécessaire que l'action de la police soit indivisible. Il convient en effet que le magistrat chargé de publier les règlemens de police au nom du gouvernement, prenne les mesures d'ordre pour en assurer l'exécution ; mais il est contre les principes d'une sage administration, qu'il juge lui-même les prévenus sans y être expressément autorisé par un acte législatif. On ne doit point mettre dans ses mains une arme dont il pourrait faire un jour un mauvais usage. Si les magistrats étaient impassibles comme la loi, il n'y aurait pas d'inconvéniens à leur confier la répression de quelques délits de police ; mais les magistrats sont ceux dont les passions sont le plus à craindre, parce qu'ils sont les plus exposés aux traits

de la calomnie et de la malveillance. Le pouvoir judiciaire avait, à Rome, ses attributions distinctes et séparées. Les préteurs étaient chargés de l'administration de la justice civile; les jurés, du jugement des crimes établis par le Code pénal; les édiles réglaient les effets de la police, d'après les lois municipales; ainsi, de quelque nature que fussent les délits et les peines, il n'appartenait jamais au magistrat de les punir : c'était un ordre admirable dont nous sommes encore bien éloignés.

Mais si les anciens n'avaient aucune idée de notre police municipale, ils connaissaient bien moins la haute police, ce pouvoir discrétionnaire dont la surveillance s'étend sur tous les individus mis en état d'accusation. C'est une mesure d'invention moderne; il y a peu de jugemens en matière correctionnelle où elle ne soit appliquée avec plus ou moins d'effet. Je ne sais si c'est un bien : je ne vois pas la nécessité, lorsqu'un condamné a expié sa faute, de le remettre encore sous les yeux de l'autorité, pour achever de le dégrader à ses propres yeux. Les Romains avaient un Code pénal préventif; aussi ne présumaient-ils jamais le crime : Cicéron en rapporte des exemples frappans. Nous suivons une autre

marche ; nous punissons le crime qui n'existe pas encore. Il n'y a qu'un temps de trouble et de révolution qui puisse justifier une pareille surveillance ; un état de paix doit la faire rayer du Code criminel.

CHAPITRE XI.

Des arbitrages; des tribunaux de commerce.

PRESQUE tous les peuples de l'antiquité regardaient la voie de l'arbitrage comme un bienfait de la législation, le premier degré du sanctuaire de la justice. Aussi était-elle autorisée généralement. Les lois de Solon et celles des Douze-Tables en faisaient même une obligation expresse. Il existait fort peu de causes dans lesquelles le préteur n'eût la faculté de nommer deux ou trois arbitres. Ces magistrats employaient tous les moyens conciliatoires possibles; mais ils étaient responsables de leurs jugemens, qu'on pouvait attaquer devant le tribunal du peuple, juge suprême des intérêts des citoyens. Les arbitrages furent très-fréquens à Rome, jusqu'au temps des Gracques, époque à laquelle les mœurs commencèrent à se corrompre. On en vit très-peu sous Auguste; et après le règne de ce prince, il n'en fut plus question du tout.

Il est vrai de dire que cette juridiction si simple, si utile, si recommandable par ses résultats, ne convient pas à tous les gouvernemens; elle est, ainsi que le jury, en opposition avec le despotisme, dont les jugemens, de quelque nature qu'ils soient, quelles que soient leurs formes, sont toujours l'expression de la volonté du despote ou de ses agens (1). Elle ne convient pas davantage à la démocratie, où il n'y a d'autre juge que le peuple, lequel n'étant point jurisconsulte, ne peut approfondir l'intérêt respectif des parties. Je ne crains pas d'avancer qu'elle est presque nulle dans la monarchie, parce que l'obscurité des lois et la complication des formes juridiques, portées souvent jusqu'à la minutie, y rendent nécessaires, et souvent utiles, un grand nombre d'avocats et d'avoués, qui, par état, sont ennemis des arbitrages. « Dans la mo- « narchie, » dit l'auteur de *l'Esprit des Lois*, « les juges prennent la manière des arbitres; « ils délibèrent ensemble, ils se communi- « quent leurs pensées, ils se concilient. » Cette observation est très-juste. Il me semble néanmoins que prendre la manière des arbitres,

(1) Dans le gouvernement despotique, la sentence n'est autre chose que la volonté du prince. (Ulpien, dig. l. 1, *de Constitut. Princip.*)

ou juger comme les arbitres, sont deux choses assurément bien différentes. Qu'importe que les juges délibèrent ensemble, qu'ils se communiquent leurs idées, qu'ils se concilient! Ils ne peuvent changer le texte de la loi, dont ils ne doivent faire que l'application, sans se permettre de l'interpréter en aucun sens, ni sous aucun rapport. Les arbitres ne sont pas dans un cercle aussi limité. Comme ils n'ont pour but que d'éviter une rupture, un procès ruineux, car l'arbitrage n'a pas d'autre objet, ils entendent séparément les parties intéressées, auxquelles ils sont souvent attachés par des liens d'estime ou d'amitié; ils modifient les prétentions des uns et des autres, et ne prononcent leurs jugemens que lorsque tout le monde est d'accord, ce que les tribunaux ordinaires ne peuvent se permettre sans violer les formes et se rendre coupables de prévarication.

La voie de l'arbitrage, de même que le jury, n'est réellement propre qu'aux Etats républicains, où les mœurs sont encore dans leur pureté, et les lois simples et précises, comme à Athènes ou à Rome, du temps des décemvirs, et comme elles étaient en Pensylvanie, il y a environ un siècle. On lit, dans l'*Histoire des Voyages,* que Penn créa des cours de justice

dans chaque comté de sa colonie, et que, pour diminuer le nombre des procès, il établit, sous le titre de *peace-makers,* des officiers particuliers choisis par le peuple dans chaque canton, et chargés de prendre connaissance de tous les démêlés, avant de les faire parvenir aux tribunaux réguliers (1). L'état de civilisation, ou plutôt de corruption, dans lequel se trouvent aujourd'hui les peuples de l'Europe, me fait présumer que cette juridiction ne leur convient pas; je n'en excepte pas même les Anglais. Ce qui fortifie mon opinion, c'est qu'il n'y a que les négocians, les marchands en gros, et lorsqu'il s'agit d'affaires majeures, qui aient recours à cette voie; encore sont-ils souvent obligés de l'abandonner, par ses lenteurs interminables, et de recourir aux tribunaux civils, qui mettent fin à toutes les prétentions.

Mais il est une institution qui, dans la monarchie tempérée, remplace la magistrature arbitrale des anciens : ce sont les tribunaux de commerce, totalement inconnus des Romains. Ils avaient, à la vérité, la préture des étrangers; mais quelle différence entre l'une et l'autre juridiction! D'abord le préteur des

(1) Voyez l'*Abrégé de l'Histoire générale des Voyages,* par La Harpe, tome XV, p. 422.

étrangers n'était point astreint à suivre littéralement le texte des Douze-Tables. L'équité et la saine raison étaient son unique règle; les juges de nos tribunaux de commerce ont un Code spécial dont ils ne peuvent s'écarter dans leurs jugemens, sous peine de forfaiture. De plus, le préteur des étrangers ne jugeait que les différens entre des Romains et des étrangers, pour cause de commerce; notre juridiction commerciale s'applique à toutes les affaires entre Français ou étrangers, indistinctement. D'un autre côté, le préteur des étrangers était, pour l'ordinaire, un patricien, un militaire distingué, qui ne s'était guère mêlé de commerce; au lieu que les juges de nos tribunaux sont choisis parmi les négocians et les marchands les mieux connus pour leur savoir et leur probité, ce qui me paraît infiniment préférable; car, dans les affaires mercantiles, il est des points imperceptibles qui échappent quelquefois à l'œil le plus attentif et le plus exercé, à plus forte raison, à ceux qui ne s'y connaissent pas. Je suis fondé à croire que le préteur des étrangers devait être fort souvent embarrassé dans la discussion des affaires de sa compétence. C'est probablement ce qui fait dire à Valère-Maxime, que sur chaque art, il est bon de s'en rapporter à

ceux qui y sont experts, plutôt qu'à toute autre personne. Rien ne prouve davantage, ce me semble, le peu d'attention que le sénat romain donnait au commerce et à la navigation, que l'absence de toute espèce de législation sur une partie aussi importante, et d'où découle la prospérité des peuples; mais ce corps était imbu de ces maximes politiques, qu'une grande nation, ou destinée, par la nature et les principes de son gouvernement, à le devenir, ne peut être à la fois commerçante et conquérante; que l'esprit de conquête et l'esprit de commerce s'excluent mutuellement, et qu'il faut, de toute nécessité, opter entre les richesses et la domination. « Je n'aime « pas, » dit Cicéron, « qu'un même peuple soit « le dominateur et le facteur de l'univers. » Cette opinion était celle de tous les Romains; la conquête du monde leur était promise; ils en étaient convaincus, et ils ne songeaient qu'à justifier, par des prodiges, la vérité de cette prédiction : il n'est donc pas étonnant qu'ils ne se soient point occupés du commerce, et n'aient point cherché à le retirer de l'état d'abjection dans lequel Romulus l'avait jeté.

Les gouvernemens modernes, institués sur d'autres bases, ont suivi une marche toute différente; la balance politique établie parmi

eux, ne leur permettant pas de s'agrandir aux dépens les uns des autres, ils ont regardé le commerce comme un lien commun qui les mettait à portée de jouir des productions de tous les pays, en versant sur l'un le superflu de l'autre. Ils se sont donc adonnés à la navigation ; et, à l'aide de la boussole, inconnue des peuples de l'antiquité, ils ont à l'envi parcouru les mers et rendu tributaires les nations les plus éloignées. Il est résulté de cette lutte périlleuse un grand pas vers la civilisation. La législation commerciale s'est perfectionnée dans ses différentes parties, par le développement des branches de l'industrie. Des tribunaux de commerce ont été organisés partout. Le commerce est devenu le patrimoine des peuples ; et si la fortune ne les a pas favorisés également, ils ont du moins prouvé, par leurs efforts, qu'ils avaient tous des droits à ses bienfaits.

CHAPITRE XII.

Du commerce intérieur et extérieur.

DANS les premiers temps de la civilisation, lorsque les peuples n'ont encore aucune idée des monnaies, le commerce consiste en un échange réciproque de marchandises. Ce fut celui des premiers Romains. Les tribus rurales apportaient aux tribus urbaines des grains, du vin, des liqueurs; elles recevaient en échange des habits et des outils (1). De nos jours, les Hottentots donnent une douzaine d'œufs d'autruche pour une mesure de vin, un bœuf pour une livre de tabac, une grosse brebis pour une demi-livre, un agneau pour un quart (2). Les Mandingues échangent des esclaves et de la poudre d'or pour des munitions de guerre (3); et les sauvages des îles de la mer

(1) Voyez Pline, liv. 38, chap. 5.

(2) Voyez la *Description du Cap de Bonne-Espérance*, par Kolben.

(3) Voyez le *Voyage de Mungo-Park dans l'intérieur de l'Afrique.*

du Sud, des fruits, des poissons, des peaux de loutre, pour des haches et autres instrumens de fer (1). Avec du poivre, de l'anis, du fenouil, des clous de gérofle, les voyageurs obtiennent des Ethiopiens les vivres dont ils ont besoin (2).

Cette manière de commercer, quoique simple, naturelle, et propre à rendre les hommes bons et sociables, n'est pas sans inconvéniens. Il faut, avant de consommer le marché, voir les objets respectifs d'échange, les mettre en présence, et s'assurer de leurs bonnes ou mauvaises qualités; sans quoi, on courrait risque d'être trompé, et de perdre, avec sa fortune, le fruit de ses veilles et de ses travaux.

Il y a des peuples qui font un commerce d'échange sans se voir. Tels sont les Nègres de Melli dont parle La Harpe, dans son *Histoire des Voyages*. « Les uns, « dit-il, « apportent du sel sur le bord de l'eau, le placent « sur une même ligne, et y mettent leur marque. Les autres, qui ne veulent point être « vus, s'approchent du rivage dans de grandes « barques, examinent le sel, mettent une « somme d'or sur chaque monceau, et se re-

(1) Voyez le *Voyage de La Peyrouse*, publié par le général Milet-Mureau, tom. II, p. 172.

(2) Voyez les *Lettres édifiantes*, tome III, p. 269.

« tirent avec autant de discrétion qu'ils sont « venus. Les marchands de Melli retournent « au bord de l'eau, considèrent si l'or qu'on « leur a laissé leur paraît un prix suffisant ; s'ils « en sont satisfaits, ils le prennent et laissent « le sel ; s'ils trouvent la somme trop petite, ils « se retirent encore en laissant l'or et le sel ; « et les autres, revenant à leur tour, mettent « plus d'or ou laissent absolument le sel. Leur « commerce se fait ainsi sans se parler et « sans se voir ; usage ancien, qu'aucune in- « fidélité ne leur donne jamais occasion de « changer (1). »

Les signes représentatifs ne deviennent nécessaires que lorsque les marchandises circulent difficilement, par l'effet d'une population plus nombreuse. Les Grecs et les Romains adoptèrent d'abord l'airain, dont ils faisaient les statues des Dieux et les tables sur lesquelles ils gravaient les lois politiques et les traités de paix (2). Ils en frappèrent des pièces de 5, de 10 et de 20 livres, avec une brebis pour type ; mais cette monnaie était fort embarrassante, et d'un usage peu facile. Il fallait, pour ne pas être dupe des marchands de mauvaise

(1) Voyez l'*Abrégé de l'Histoire générale des Voyages*, tome I.

(2) Les lois de Solon, celles des Douze-Tables, ainsi que plusieurs traités importans, furent gravés sur l'airain.

foi (1), traîner des balances aux marchés publics, dans les boutiques, partout où il était question de vendre ou d'acheter. L'administration crut devoir substituer à cette monnaie informe et grossière, un métal plus pur, plus brillant, plus maniable, plus propre à la circulation, d'un compte plus facile, et par conséquent d'une plus grande valeur; elle y substitua l'argent, qui circulait comme marchandise. Il résulta de cette opération un grand changement dans le commerce. Les propriétaires se livrèrent à des améliorations utiles, dont le peuple éprouva bientôt les heureux effets; Les magasins furent plus abondamment pourvus; la concurrence s'établit entre les vendeurs et les acheteurs; et le prix des choses, si long-temps arbitraire, fut fixé d'une manière invariable.

Cependant, quoiqu'il y eût une assez grande masse d'argent en circulation, et que cette monnaie, jointe à celle d'airain, dont on avait frappé des pièces du plus petit volume, satisfît en quelque sorte aux transactions journalières et commerciales, l'administration ne tarda pas à sentir la nécessité d'un nouveau signe qui, pouvant se transporter aussi facilement que l'argent, servît de plus grande me-

(1) Voyez ce qu'en dit Terrasson, *Histoire de la Jurisp. rom.*

sure. L'or lui parut réunir ce double avantage; elle en fit fabriquer des pièeesde différentes dimensions, qui firent disparaître les derniers obstacles que le commerce trouvait encore dans sa marche audacieuse. Munis de cette nouvelle monnaie, et guidés par les astres dont ils avaient reconnu le cours(1), les marchands, d'abord pilotes côtiers, se hasardèrent à des navigations périlleuses; le commerce, borné jusqu'alors à un simple cabotage, prit des accroissemens rapides, et les différentes productions de la terre se répandirent sur tous les peuples indistinctement. On vit alors le spectacle le plus imposant, les nations rivaliser d'industrie et de connaissances exactes, et chacune chercher, par des moyens inconnus, à devenir la dominatrice des mers. Telles se montrèrent les villes de Sydon, de Tyr, de Carthage, d'Athènes, et quelques villes de la grande Grèce; telles ont paru, dans des temps moins reculés, Venise, Gênes, Amsterdam, Marseille, Lisbonne; telle brille, de nos jours, la capitale de la Grande-Bretagne. Quand on

(1) Plusieurs écrivains, entr'autres M. Dutems, prétendent que les anciens connaissaient la déclinaison de l'aiguille aimantée. Je ne le pense pas. Si la boussole eût été connue des anciens, leurs historiens n'auraient pas oublié d'en faire mention.

pense aux efforts inouïs que les Anglais ont faits pour s'emparer du commerce du monde, on n'est guère tenté de leur envier ce privilége, acheté par tant de travaux et de sacrifices. Lord Bolingbrocke fait, à ce sujet, un aveu qui mérite d'être connu. « Le commerce nous « a donné les richesses ; les richesses nous « ont donné le pouvoir ; et le pouvoir a élevé « notre île au point d'avoir été, dans un temps, « en état de faire face à la France. » Mais milord Bolingbrocke devait savoir que ce ne sont pas les richesses acquises par le monopole qui constituent la véritable force des Etats ; que les nations les plus riches, celles même qui avaient des sacs d'argent pour emblêmes (les Phéniciens), ont été subjuguées par des peuples pauvres et grossiers, intéressés à rendre au commerce et à l'agriculture la liberté et la protection dont ils ont besoin dans tous les temps.

On me dispensera sans doute de répéter ici ce qu'on a dit tant de fois pour prouver que le commerce doit être libre dans ses différentes parties. Il en est une cependant sur laquelle le Gouvernement est intéressé à porter des regards sérieux ; c'est celle des grains. Trop de sécurité dans l'exportation ou l'importation de cette denrée de première néces-

sité, ou plutôt une liberté illimitée, comme certains économistes la demandent, pourrait, d'après le système commercial établi parmi les puissances continentales, compromettre l'existence des peuples, en les mettant à la merci des monopoleurs, toujours empressés à se rendre maîtres de cette branche de commerce, dans l'espoir de faire fortune en peu de temps. Cela arrive assez ordinairement dans les discordes civiles, où l'absence de l'administration porte les agioteurs, les gens cupides, les ennemis du gouvernement et des peuples, à des entreprises illicites. Je ne dis pas, pour cela, qu'il faille taxer le blé, dont la circulation doit jouir de la plus grande liberté; il faut en combiner l'exportation et l'importation de manière à prévenir les inconvéniens attachés à la disette et au trop grand superflu. C'est en matière de subsistances qu'on peut appliquer cette maxime de l'illustre Franklin : « Peu gouverner, et laisser les choses suivre leur pente naturelle. » L'abbé de Condillac voudrait que l'importation et l'exportation fussent permises l'une et l'autre (1). Ce serait assurément une mesure excellente ; le surabondant de l'un couvrirait le déficit de

(1) Voyez ses *Elémens du Commerce, dans ses rapports avec le Gouvernement.*

l'autre ; la concurrence établirait le véritable prix des céréales dans les marchés, et toute espèce de monopole serait détruite (1).

Mais cet écrivain judicieux n'a pas fait attention qu'une liberté illimitée dans l'exportation ou l'importation des grains ne peut avoir lieu, sans des conséquences très-graves, parmi des nations jalouses les unes des autres, et dans un état de guerre permanent. N'a-t-on pas vu, de nos jours, un gouvernement affamer sans pitié un peuple entier, parce qu'il ne voulait pas violer le serment prêté à son prince légitime ? Pour éviter toute oppression de ce genre, il faut employer les moyens indiqués par l'auteur du *Voyage historique et littéraire dans la Suisse occidentale.* Il compare la police des grains à celle d'un couvent de moines, où l'on sait toujours exactement son compte, et où les portes étant fermées, rien n'entre et ne sort sans l'ordre exprès du supérieur (2).

(1) J'ai lu, dans les papiers publics, que S. M. le roi de Bavière avait déclaré qu'il établirait une liberté entière d'importation et d'exportation de toute espèce de denrées dans son royaume, si l'Autriche et la Prusse voulaient adopter le même système pour leurs possessions allemandes. Je ne connais pas la réponse de ces deux puissances à cette communication.

(2) Tome II, p. 5.

Que le peuple ait la certitude d'avoir du pain à un prix raisonnable et proportionné à ses ressources, il ne s'inquiétera guère des actes du gouvernement; il n'entravera pas la marche de l'administration par des plaintes sans cesse renaissantes, et presque toujours infructueuses. Ce qui le rend importun, mutin, et souvent injuste, dans les disettes, c'est qu'il en ignore la véritable cause; c'est de voir qu'il est, en quelque sorte, le seul qui souffre : car le pain ne manque jamais aux riches : ils en sont quittes pour le sacrifice de quelques jouissances factices. Les disettes sont moins dangereuses par elles-mêmes que par les mauvais alimens dont les pauvres sont forcés de se nourrir, et qui leur occasionent des maux affreux. Si le sénat romain avait eu la précaution de tenir ses greniers d'abondance remplis de blé, il eût sans doute prévenu toutes ces rixes, ces dissensions scandaleuses qui transformaient la place publique en arène de gladiateurs, et mettaient à chaque instant la république en danger; mais il eût fallu que ce corps ne fût pas composé, en grande partie, de monopoleurs qui se procuraient clandestinement, dans les provinces les plus éloignées et chez l'étranger, des grains à un prix modique, pour les

revendre ensuite au gouvernement, forcé, par les circonstances, de les acheter à quelque taux que ce fût. La loi Claudia, portant défense aux sénateurs d'avoir sur mer un navire contenant plus de 300 mesures de blé, semble avoir été rendue dans l'esprit de réprimer cet abus; mais elle ne produisit aucun effet, parce qu'elle intervint trop tard: l'avarice des premiers magistrats était une maladie qui résistait à tous les secours de la législation. Un écrivain moderne paraît étonné de ce qu'une loi aussi sage et aussi utile n'était pas au nombre de celles des Douze-Tables; elle méritait, dit-il, d'y figurer de préférence à celle qui fixe l'intérêt de l'argent à 1 pour 100 par mois (1). Mais il aurait dû remarquer que lors de la promulgation de ce code, l'usure faisait des ravages épouvantables, et menaçait l'Etat d'une dissolution complète. Il était instant de sévir contre un vice aussi dangereux. Voilà les motifs qui déterminèrent les décemvirs à fixer l'intérêt de l'argent par une disposition législative, l'une des plus importantes de l'économie politique. Malheureusement, elle ne devint favorable qu'aux usuriers, aux capitalistes, aux prêteurs sur

(1) Cette loi était comprise dans la troisième Table. Voyez le *Traité du Gouvernement des Romains*, 2e partie, chap. 2

gages; ils en profitèrent habilement pour ruiner les entrepreneurs dont les travaux exigeaient une grande mise de fonds. On stipulait publiquement l'intérêt légal; mais on avait soin d'ajouter à la somme capitale le surplus que le prêteur exigeait. C'était un abus des lois de Solon; il s'était glissé dans les Douze-Tables; mais comme il y avait à Athènes des banquiers, des agens de change et des agioteurs de toutes les classes, ce vice y était moins apparent qu'à Rome, où le commerce était proscrit dans l'opinion.

Quelques économistes anglais prétendent que plus on exporte de denrées d'un pays, plus on en cultive. Cette opinion peut être fondée; mais je ne pense pas qu'elle puisse s'appliquer à tous les pays, ni à toutes les productions. Voyons quel en serait le résultat, si elle était générale. Supposons, pour un moment, un territoire qui ne produit, année commune, que la quantité de grain et de vin nécessaire à la consommation; c'est-à-dire où les terres à blé et les vignes se tiennent en équilibre et dans une juste proportion. Il est évident que si on exporte une partie des grains, on se trouvera bientôt forcé d'en autoriser l'importation; à moins qu'on ne prenne le parti, comme on l'a vu quelquefois, d'arra-

cher les vignes et de mettre le terrain en blés; mais alors on manquera de vin; il faudra en acheter ailleurs, le payer beaucoup plus cher, et le faire venir à grands frais. Ainsi, ce qu'on aura gagné d'un côté, il est clair qu'on le perdra de l'autre.

Les mêmes écrivains blâment le gouvernement d'Athènes d'avoir défendu l'exportation des figues; mais cette mesure était pleine de sagesse et conforme en tout aux principes de l'administration athénienne. Que serait-il arrivé, si elle eût permis l'exportation de ce fruit? Que les cultivateurs, pour avoir des figues dont la vente leur était assurée, auraient détruit toutes les plantes oléagineuses qui formaient la principale richesse de l'Attique. Richesse bien plus solide, et de laquelle la stabilité du gouvernement dépendait.

On ne saurait trop le répéter, c'est l'exportation du superflu qui fait la prospérité d'un Etat, parce qu'il active le commerce et ajoute de nouveaux ressorts à l'industrie. C'est de sa combinaison bien entendue avec l'importation, que résulte dans tous les temps le bonheur public. Mais pour autoriser l'une et l'autre avec succès, il est essentiel que l'administration connaisse positivement la population de chaque province, ses différentes

productions, ses débouchés, ses communications, ses moyens de consommation, en un mot la statistique générale du territoire, sans quoi elle se trouverait bientôt à la merci des monopoleurs, qui lui dicteraient des lois dans les marchés publics, en faisant hausser ou baisser à volonté le prix des denrées de première nécessité.

Le commerce intérieur a lieu dans tous les temps, chez tous les peuples, et à quelque époque que ce soit. Il est fondé sur l'existence et la conservation de la société. Il suffit, pour qu'il fleurisse, que les communications soient faciles et sûres, et les routes entretenues avec soin. Mais il n'en est pas de même du commerce extérieur : il faut des ports de mer, une marine marchande active et toujours prête à se porter où les besoins et le luxe l'appellent. Il faut aussi que cette marine commerciale soit protégée par une marine militaire et imposante, qui la défende contre les pirates ou les ennemis de l'Etat. Il faut surtout beaucoup de goût et de connaissances acquises pour discerner des objets industriels ceux qui sont d'un débit plus facile et plus lucratif, les faire renchérir ou baisser, s'il est nécessaire. On sait que les Hollandais brûlaient quelquefois plus de la

moitié des clous de girofle recueillis à trois mille lieues, pour les rendre moins communs, et par conséquent plus chers en Europe.

Le commerce maritime des Romains, dans le temps de leur plus grande prospérité, était très-borné en comparaison de celui des peuples modernes. Ils n'avaient ni le sucre, ni le café, ni le tabac, ni aucunes des autres marchandises coloniales dont il se fait une si grande consommation. Ils ne connaissaient pas davantage les agrès, les voiles, les bois propres à la construction des vaisseaux ; aussi n'avaient-ils que des bâtimens informes et bien inférieurs aux nôtres. Une des principales branches de leur commerce extérieur était l'encens, qu'ils achetaient en Afrique, pour le vendre dans les Gaules et en Italie, où il était recherché (1). Ils avaient encore les étoffes de soie de la Chine ; mais il fallait aller à Calicut pour en faire l'acquisition, ou se les procurer par la voie des Parthes, seuls correspondans des Chinois, ce qui ne présentait pas peu d'obstacles.

En général, les Romains estimaient peu le commerce. Ils s'adonnèrent à la navigation forcément, et dans l'espoir de détruire

(1) Voyez ce qu'en dit Pline.

Carthage, cette rivale orgueilleuse qui osait leur disputer l'empire du monde. Cela est si vrai, qu'on les voit, après la chute de cette république, abandonner aux autres peuples un élément dont ils n'avaient plus besoin, contens d'en être reconnus les dominateurs. Ne pourrait-on pas inférer de là que les Etats d'une vaste étendue, sans en excepter ceux qui ont beaucoup de côtes, sont peu propres à la marine? D'une part, le peu d'habitude de la mer; l'esprit de conquête et d'agrandissement de l'autre; tout paraît concourir à les éloigner de la navigation et du commerce, pour lesquels ils montrent fort peu d'aptitude, et bien souvent un dégoût pire que le mépris. Il n'y avait pas, au rapport de Polybe, de plus mauvais marins que les Romains et les Perses. C'est véritablement une chose digne de remarque, que de tout temps la mer a été le partage de peuples sans consistance et sans considération. Les Phéniciens n'avaient pour toute propriété qu'une lisière de terre inculte entre la Méditerranée et les montagnes du Liban ; cependant leur commerce s'étendait sur toutes les mers. L'Attique ne formait pas la dixième partie de la Grèce; l'Egypte, il est vrai, était une puissance maritime du premier ordre ; mais il ne faut pas

oublier que tout son commerce se faisait à Alexandrie, devenue, par sa belle position, l'entrepôt des marchandises des Indes et de l'Ethiopie (1).

A ces exemples tirés de l'antiquité, ajoutons ceux que présente l'histoire des peuples modernes. La république de Venise, sortie comme par miracle des lagunes du golfe Adriatique, porta ses vues sur toutes les parties du monde connu. Elle commanda en souveraine sur la mer qui l'avait vue naître; attira à elle le commerce de l'Orient, et fit rechercher son alliance par les princes les plus puissans de la terre. La république de Gênes, qui de l'état le plus humble s'éleva au plus haut degré de prospérité, ne présente pas un tableau moins imposant. Il faut en avoir lu l'histoire, pour se persuader qu'avec les seuls produits du commerce et de l'industrie, la Hollande triompha de toute les forces de Philippe II, et balança en quelque sorte l'autorité de Louis XIV. Y a-t-il rien de plus étonnant que les exploits des Portugais dans l'Inde? Si j'avais besoin d'une autre preuve, je la trouverais dans le pouvoir sans bornes de l'Angleterre, dont l'influence sur les destinées

(1) Il paraît, d'après Arrien et Strabon, qu'on ne connaissait alors que l'Inde citérieure, *India intrà Gangem*.

de l'Europe peut être comparée à celle qu'exerçaient jadis les villes de Tyr et de Carthage. Mais les Phéniciens et les Carthaginois disparurent devant des peuples pauvres, qui ignoraient jusqu'aux premiers élémens du commerce et de la navigation. La république de Venise n'existe plus; elle est sous la domination de la maison d'Autriche; Gênes et la Hollande sont réunies à d'autres Etats; le gouvernement de Lisbonne a quitté l'Europe pour ses possessions d'outre-mer; l'Angleterre, aujourd'hui si puissante, si riche, si avare, sera forcée de renoncer à sa prépondérance et à ce système d'humiliation auquel elle a assujéti toutes les nations. Quel sera le peuple qui, après elle, s'emparera du trident de Neptune, regardé mal à propos comme le sceptre du monde (1)? Je l'ignore. Il est probable que le commerce se réfugiera, comme on le vit après la chute de Carthage, dans des lieux où rien ne pourra troubler son existence. On dit que c'est un enfant volontaire, qui s'effarouche et disparaît dès qu'on gêne sa liberté. Tout porte à croire qu'il repas-

(1) Thémistocle, voulant inspirer aux Athéniens le goût de la navigation, leur disait sans cesse que celui qui est le maître de la mer est le maître de tout. La bataille de Chéronée prouva que cette idée n'était pas exacte.

sera les mers, pour se rétablir des insultes et de l'oppression que les gouvernemens modernes lui ont fait éprouver dans notre vieille Europe.

CHAPITRE XIII.

Du commerce des Neutres.

De tous les temps, on s'est plaint avec justice de l'orgueil et de la mauvaise foi des peuples, qui, à force de ruses et de violences, ont usurpé l'empire des mers. Dans l'antiquité, il n'y avait qu'un cri contre les Tyriens, les Phéniciens et les Carthaginois; on les traitait de pirates, de gens sans foi, sans mœurs, sans probité, pleins d'arrogance et d'avarice; de forbans qui ne respectaient ni les traités, ni les alliances, pas même le droit des gens, et dont l'unique plaisir était de tyranniser et d'humilier des peuples qui cherchaient à se procurer, par la voie du commerce, des compensations aux tributs énormes qu'on leur imposait. Du moment que les Athéniens eurent établi leur domination maritime, ce qui arriva après la bataille de Salamine, ils mirent une sorte de jouissance à tourmenter les neutres par des prohibitions ou des droits sur des marchandises

qui en avaient été exemptes jusqu'alors (1). Les Carthaginois ne se conduisaient pas avec plus de modération; ils saisissaient impitoyablement tous les navires, amis ou neutres, soupçonnés de porter des vivres ou des armes à leurs ennemis. Les Romains eux-mêmes, pendant le temps des guerres puniques, exercèrent sur mer un despotisme épouvantable; il fut même plus dur et plus pesant par l'habitude de commander en maîtres, et de regarder les autres peuples comme des barbares, des tributaires, ou des sujets. Le préteur Emilius, s'étant aperçu que la flotte carthaginoise, dont il surveillait les mouvemens, avait reçu des neutres différens objets d'approvisionnement, déclara à ces derniers que, s'ils ne lui fournissaient pas, dans la journée, la même quantité de vivres, il en informerait le sénat, et qu'en attendant, il les traiterait en ennemis du peuple romain.

Grotius, en rapportant ce trait d'autorité, conforme, selon lui, au droit naturel, qui ne permet pas de favoriser un peuple belligérant, au préjudice de son ennemi, indique la conduite que les neutres doivent tenir en temps de guerre. « Le devoir des princes neu-« tres, » dit-il, « est de ne rien faire qui for-

(1) Voyez Plutarque, *Vie de Cicéron.*

« tifie celui qui soutient une injuste cause, « ou de ne point s'opposer aux efforts de ce- « lui qui fait une guerre juste ; dans les cas « douteux, ils doivent les traiter également(1). »

Rien n'est plus sensé que ce passage ; il est fondé sur la raison universelle ; mais comment, je ne crains pas de le demander, les neutres peuvent-ils distinguer, dans une agression entre deux puissances du premier ordre, celle des parties belligérantes qui soutient une juste cause, et dont il faut favoriser les dispositions ? Que de ressorts cachés chaque gouvernement ne fait-il pas mouvoir pour légitimer sa conduite et mettre la justice de son côté, en jetant tout l'odieux sur son ennemi ! Les preuves paraissent si claires, les faits si bien démontrés, le droit si bien établi de part et d'autre, que ce n'est bien souvent qu'après plusieurs siècles que les nuages se dissipent, et qu'on commence à découvrir la vérité. On serait peut-être fort embarrassé aujourd'hui de décider lequel des deux peuples anciens était fondé à soutenir les guerres Puniques. On croit assez généralement, d'après les documens historiques, que c'étaient les Romains, dont on ne cesse de

(1) Voyez Grotius, *de jure belli et pacis*.

préconiser les vertus et les grandes qualités; mais si, comme tout le présageait alors, ils eussent succombé sous la fortune d'Annibal, les historiens qui, suivant la remarque de Voltaire, sont toujours pour les gens heureux, nous les représenteraient comme des sauvages, des brigands, des bêtes féroces dont on devait purger la terre pour la tranquillité et le bonheur du genre humain; et Polybe, le sage Polybe, qui fait un si bel éloge de Hiéron, à cause des secours qu'il leur prodigua, dans des circonstances difficiles, rembrunirait ses couleurs, et nous montrerait, dans ce roi de Syracuse, un prince faible, un insensé, dont la politique était toujours en défaut.

Il n'est guère question des droits des neutres parmi les peuples modernes, qu'à l'époque d'une guerre maritime entre deux grandes puissances. C'est alors que les petits peuples, livrés au commerce et à la navigation, réclament hautement la liberté des mers, comme un bien commun auquel le droit des gens défend de porter la moindre atteinte. Les belligérans, de leur côté, opposent le besoin de leur propre sûreté, qui leur fait une loi d'empêcher, par tous les moyens possibles, les neutres de transporter des vivres et des

munitions de guerre à l'ennemi (1); et comme les belligérans sont toujours les plus forts, pour peu que la guerre continue, le commerce disparaît de tous les points; les canaux de la prospérité tarissent petit à petit, et les peuples tombent dans la plus affreuse misère. « Il n'est personne, » écrivait, le 26 juin 1811, le président des Etats-Unis d'Amérique aux députés de la ville de Newhaven, « qui « ignore que depuis un laps de temps con- « sidérable le commerce des Etats-Unis a été « grandement restreint et molesté par les « édits des puissances belligérantes qui pré- « tendent chacune n'user que de représailles « à l'égard de l'autre, mais qui, dans le fait, « violent toutes les deux les droits les plus « évidens des Etats-Unis, comme nation « neutre. Dans cet état de choses extraordi- « naire, la législation voulant éviter d'avoir « recours à la guerre, surtout dans un moment « où nous nous trouvons en butte à l'agres- « sion simultanée de deux grandes puissan- « ces déjà en guerre l'une avec l'autre; déter- « minée d'un autre côté à ne pas acquiescer « aux injustes prétentions de ces puissances,

(1) Voyez une excellente traduction, par M. Peuchet, d'un ouvrage de Lampredi sur le commerce des Neutres en temps de guerre.

« elle s'est efforcée, par divers règlemens « rendus successivement, et applicables au « commerce de l'une et de l'autre, de les ra- « mener, par la vue de leur propre intérêt, « dans la voie de la justice. »

Cette déclaration, pleine de sagesse et de modération, est positive; il en résulte évidemment que les puissances belligérantes sont les premières à mettre des entraves au commerce des neutres, à violer la foi des traités pour augmenter leurs propres forces, affaiblir l'ennemi, et en obtenir des conditions plus promptes et plus avantageuses. Cette conduite est approuvée par quelques publicistes; mais ne serait-elle pas fondée en principe, qu'elle est autorisée par le droit du plus fort, ce qui vaut mieux encore. Nous avons vu ceux des peuples de l'antiquité que l'histoire signale comme les dominateurs des mers, être les premiers à exercer ces violences; et il était impossible que les modernes, parvenus au même degré de corruption, agissent différemment.

Le parti que doivent prendre les neutres, lorsque leur commerce éprouve quelque gêne par le fait de deux grandes puissances en guerre, c'est de s'armer simultanément, et de se mettre, par une force égale, en équilibre

avec elles. Un pareil armement n'est pas sans exemple dans l'histoire moderne ; il eut lieu lors de la guerre de l'indépendance des Etats-Unis d'Amérique, et produisit l'effet qu'on en attendait, puisqu'il assura cette indépendance contre tous les efforts du gouvernement britannique. Les cabinets du nord de l'Europe firent cette fameuse convention dans laquelle ils consacrèrent ce principe de droit public, que le pavillon sauve et garantit la marchandise, et que les vaisseaux neutres rendent la propriété ou cargaison neutre, principe qui avait paru jusqu'alors fort équivoque. Il est fâcheux qu'un acte d'un si grand intérêt, dû au génie de l'impératrice de Russie, Catherine II, ne se soit pas renouvelé plus souvent, ou plutôt qu'il ne soit pas obligatoire dans toutes les circonstances. Mes lecteurs seront peut-être bien aises d'en retrouver ici les dispositions.

Convention maritime pour le maintien de la liberté de la navigation marchande neutre, conclue entre S. M. l'impératrice de toutes les Russies et S. M. le roi de Danemarck et de Norwége. Copenhague, 28 juin et 9 juillet 1780.

La présente guerre maritime, allumée entre la Grande-Bretagne d'un côté, et la France et

l'Espagne de l'autre, ayant porté un préjudice notable au commerce et à la navigation des nations neutres, S. M. l'impératrice de toutes les Russies et S. M. le roi de Danemarck et de Norwége, toujours attentives à concilier leur dignité et leurs soins pour la sûreté et le bonheur de leurs sujets, avec les égards qu'elles ont si souvent manifestés pour les droits des peuples en général, ont reconnu la nécessité où elles se trouvent de régler, dans les circonstances présentes, leur conduite d'après ces sentimens.

S. M. I. de toutes les Russies a avoué à la face de l'Europe, au moyen de sa déclaration du 28 février 1780, remise aux puissances actuellement en guerre, les principes puisés dans le droit primitif des nations, qu'elle réclame, et qu'elle a adoptés pour règle de sa conduite pendant la guerre actuelle. Cette attention de l'impératrice à veiller au maintien des droits communs des peuples, ayant été applaudie par toutes les nations neutres, les a réunies dans une cause qui regarde la défense de leurs intérêts les plus chers, et les a portées à s'occuper sérieusement d'un objet précieux pour les temps présens et à venir, en tant qu'il importe de former et de réunir en un corps de système permanent et immua-

ble les droits, prérogatives, bornes et obligations de la neutralité. S. M. le roi de Danemarck et de Norwége, pénetrée de ces mêmes principes, les a également établis et réclamés dans la declaration qu'il a fait remettre, le 8 juillet 1780, aux trois puissances belligérantes, en conformité de celle de la Russie, et pour le soutien desquels S. M. danoise a même fait armer une partie considérable de sa flotte. De là sont résultés l'accord et l'unanimité avec lesquels S. M. l'impératrice de toutes les Russies, et S. M. le roi de Danemarck et de Norwége, en conséquence de leur amitié et de leur confiance réciproque, ainsi que de la conformité des intérêts de leurs sujets, ont jugé à propos de donner, au moyen d'une convention formelle, une sanction solennelle aux engagemens mutuels à prendre.

ARTICLE PREMIER.

Leursdites majestés, étant sincèrement résolues d'entretenir constamment l'amitié et l'harmonie la plus parfaite avec les puissances actuellement en guerre, et de continuer à observer la neutralité la plus stricte et la plus exacte, déclarent vouloir tenir la main à la plus rigoureuse exécution des défenses por-

tées contre le commerce de contrebande de leurs sujets, avec qui que ce soit des puissances déjà en guerre, ou qui pourraient y entrer dans la suite.

ART. II.

Pour éviter toute équivoque et tout malentendu sur ce qui doit être qualifié de contrebande, S. M. I. de toutes les Russies et S. M. le roi de Danemarck et de Norwége déclarent qu'elles ne reconnaissent pour telles que les marchandises comprises sous cette dénomination dans les traités qui subsistent entre leursdites majestés, et l'une ou l'autre des puissances belligérantes. S. M. I. de toutes les Russies, se référant nommément à cet égard aux articles X et XI de son traité de commerce avec la Grande-Bretagne, elle en étend les obligations, entièrement fondées dans le droit naturel, aux couronnes de France et d'Espagne, qui n'ont point été liées jusqu'ici avec son empire par aucun engagement formel purement relatif au commerce. S. M. le roi de Danemarck et de Norwége, de son côté, se rapporte aussi nommément à l'article III de son traité de commerce avec la Grande-Bretagne, et aux articles XXVI et XXVII de son traité de commerce avec la

France, et étend les obligations de celui-ci à l'Espagne, n'ayant point avec cette couronne des engagemens qui décident à cet égard.

ART. III.

La contrebande, déterminée et exclue du commerce des nations neutres, en conformité des traités et stipulations expresses subsistant entre les hautes parties contractantes et les puissances en guerre, et nommément en vertu du traité de commerce conclu entre la Russie et la Grande-Bretagne, le 20 juin 1766, ainsi que du traité de commerce conclu entre le Danemarck et la Grande-Bretagne, le 11 juillet 1670, et de celui conclu entre le Danemarck et la France, le 23 août 1742, S. M. I. de toutes les Russies et S. M. le roi de Danemarck et de Norwége entendent et veulent que tout autre trafic soit et reste parfaitement libre. Leurs majestés, après avoir déjà réclamé, dans leurs déclarations faites aux puissances belligérantes les principes généraux du droit naturel, dont la liberté du commerce et de la navigation, de même que les droits des peuples neutres, sont une conséquence directe, ont résolu de ne les point laisser plus long-temps dépendre d'une interprétation arbitraire suggérée par des intérêts

isolés et momentanés. Dans cette vue, elles sont convenues :

1°. Que tout vaisseau peut naviguer librement de port en port, et sur les côtes des nations en guerre;

2°. Que les effets appartenant aux sujets desdites puissances en guerre, soient libres sur les vaisseaux neutres, à l'exception des marchandises de contrebande;

3°. Que pour déterminer ce qui caractérise un port bloqué, on n'accorde cette dénomination qu'à celui où il y a, par la disposition de la puissance qui l'attaque avec des vaisseaux arrêtés et suffisamment proches, un danger évident d'entrer;

4°. Que les vaisseaux neutres ne peuvent être arrêtés que sur de justes causes et faits évidens; qu'ils soient jugés sans retard; que la procédure soit toujours uniforme, prompte, légale; que chaque fois, outre les dédommagemens qu'on accorde à ceux qui ont fait des pertes sans avoir été en faute, il soit rendu une satisfaction complète pour l'insulte faite au pavillon de leurs majestés.

ART. IV.

Pour protéger le commerce commun de leurs sujets, fondé sur les principes ci-dessus

établis, sa majesté impériale de toutes les Russies, et sa majesté le roi de Danemarck et de Norwége, ont jugé à propos d'équiper séparément un nombre de vaisseaux de guerre et de frégates proportionné à ce but, les escadres de chaque puissance ayant à prendre la station, et devant être employées aux convois qu'exigent son commerce et sa navigation, conformément à la nature et à la qualité du trafic de chaque nation.

ART. V.

Si pourtant il arrivait que les vaisseaux marchands de l'une des puissances se trouvassent dans un parage où les vaisseaux de guerre de la même nation ne fussent pas stationnés, et où ils ne pourraient pas avoir recours à leurs propres convois, alors le commandant des vaisseaux de guerre de l'autre puissance, s'il en est requis, doit, de bonne foi et sincèrement, leur prêter le secours dont ils pourront avoir besoin ; et en tel cas, les vaisseaux de guerre et frégates de l'une des puissances serviront de soutien et d'appui aux vaisseaux marchands de l'autre, bien entendu cependant que les réclamans n'auraient fait aucun commerce illicite ni contraire aux principes de la neutralité.

ART. VI.

Cette convention n'aura point d'effet rétroactif, et par conséquent on ne prendra aucune part aux différens nés avant sa conclusion, à moins qu'il ne soit question d'actes de violences continues, tendant à fonder un système oppressif pour toutes les nations neutres de l'Europe en général.

ART. VII.

S'il arrivait, malgré tous les soins les plus attentifs et les plus amicals employés par les deux puissances, et malgré l'observation de la neutralité la plus parfaite de leur part, que les vaisseaux marchands de sa majesté impériale de toutes les Russies et de sa majesté le roi de Danemarck et de Norwege, fussent insultés, pillés ou pris par les vaisseaux de guerre ou les armateurs de l'une ou l'autre des puissances en guerre, alors le ministre de la partie lésée auprès de la cour dont les vaisseaux de guerre ou les armateurs auront commis de tels attentats, y fera des représentations, réclamera le vaisseau marchand enlevé, et insistera sur les dédommagemens convenables, en ne perdant jamais de vue la réparation de l'insulte faite au pavillon. Le ministre de l'autre partie contractante se

joindra à lui, et appuiera ses plaintes de la manière la plus énergique et la plus efficace; et ainsi il sera agi d'un commun et parfait accord. Que si l'on refusait de rendre justice sur ces plaintes, ou si l'on remettait de la rendre d'un temps à l'autre, alors leurs majestés useront de représailles contre la puissance qui la leur refuserait, et elles se concerteront incessamment sur la manière la plus efficace d'effectuer ces justes représailles.

ART. VIII.

S'il arrivait que l'une ou l'autre des deux puissances, ou toutes les deux ensemble, à l'occasion ou en haine de la présente convention, ou pour quelque cause qui y eût rapport, fut inquiétée, molestée, ou attaquée, il a été également convenu que les deux puissances feront cause commune pour se défendre réciproquement, et pour travailler et agir de concert à se procurer une pleine et entière satisfaction, tant pour l'insulte faite à leur pavillon, que pour les pertes causées à leurs sujets.

ART. IX.

Cette convention arrêtée et conclue pour tout le temps que durera la guerre actuelle, servira de base aux engagemens que les con-

jonctures pourraient faire contracter dans la suite des temps, et à l'occasion des nouvelles guerres par lesquelles l'Europe aurait le malheur d'être troublée. Ces stipulations doivent au reste être regardées comme permanentes, et feront loi en matière de commerce et de navigation, et toutes les fois qu'il s'agira d'apprécier les droits des nations neutres.

ART. X.

Le but et l'objet principal de cette convention étant d'assurer la liberté générale du commerce et de la navigation, sa majesté impériale de toutes les Russies et sa majesté le roi de Danemarck et de Norwege, conviennent et s'engagent d'avance à consentir que d'autres puissances y accèdent, et qu'en en adoptant les principes, elles en partagent les obligations ainsi que les avantages.

ART. XI.

Afin que les puissances en guerre ne prétendent cause d'ignorance, relativement aux arrangemens pris entre leursdites majestés, les deux hautes parties contractantes communiqueront amicalement à toutes les puissances belligérantes les mesures qu'elles ont concertées entre elles, d'autant moins hos-

tiles qu'elles ne sont au détriment d'aucune autre, mais tendent uniquement à la sûreté du commerce et de la navigation de leurs sujets respectifs.

ART. XII.

La présente convention sera ratifiée par les deux parties contractantes, et les ratifications échangées en bonne et due forme, dans l'espace de six semaines, à compter du jour de la date de la signature, ou plus tôt si faire se peut. etc., etc.

On sait que la Suède, les Etats-Généraux des Provinces-Unies des Pays-Bas, la Prusse, l'Autriche et le Portugal, accédèrent aux principes établis par cette convention, qui devrait faire partie du droit public de l'Europe. Que serait-il arrivé, si les peuples du Nord, qui, dit-on, ne peuvent exister sans commerce, eussent formé au commencement de ce siècle une ligue semblable, appuyée de 100 vaisseaux de ligne et de 600,000 hommes de troupes de terre? Que l'Angleterre, plus circonspecte dans le développement de sa politique et de ses forces, n'aurait point forcé le Sund, bombardé Copenhague, ruiné la Hollande, et fait le malheur de quarante

millions d'âmes ; elle n'aurait point adopté un système d'impôts inconnu jusqu'alors, en assujétissant les neutres à un droit de contrôle des plus humilians, sous prétexte de constater leur neutralité et la régularité de leurs cargaisons ; enfin elle n'aurait point présenté le spectacle d'un gouvernement juge et partie dans sa propre cause, et se faisant un jeu de violer les droits les plus sacrés. Cette conduite, dit-on, lui est commandée par le besoin de son existence, qui lui prescrit toutes les mesures conservatrices possibles. Cela peut être; mais il faut convenir aussi qu'il abuse étrangement de sa supériorité, en mettant en usage des droits que la justice et le bon sens désavouent.

Montesquieu attribue à l'air de la mer l'orgueil qui caractérise le peuple anglais, et le rend si souvent injuste et barbare. Je le crois aussi; et ce qui fortifie cette opinion, c'est que les Phéniciens, les Carthaginois et les Athéniens, n'étaient pas plus modérés. « La domination maritime, » dit Isocrate, « n'est point naturelle ; c'est une chimère qui « enivre tellement les hommes, qu'elle leur « ôte le sens commun. » Souvenons-nous que le gouvernement de Saint-James est aujourd'hui maître du Bengale, de Ceylan, du

cap de Bonne-Espérance ; qu'il a seul la liberté d'aller à Canton, à Macao; qu'il reste possesseur tranquille du Canada, de la presque totalité des Antilles, de Gibraltar et de l'île de Malte; et qu'il retire plus d'un milliard du monopole commercial. Que de moyens pour bouleverser le continent, et y répandre tous les germes de la corruption et de la misère ! Mais ce despotisme affreux, dont il y a peu d'exemples dans l'histoire des nations civilisées, doit nécessairement avoir un terme. Il est permis de penser que le sentiment de sa propre force, et le désir de perpétuer son existence, portera l'administration britannique à revenir à des principes de modération trop long-temps méconnus ; il sentira enfin la nécessité de ne plus troubler les neutres dans la jouissance d'un droit qu'aucune autre nation ne leur conteste.

CHAPITRE XIV.

De l'agriculture ; de Sully, de Colbert.

Si le commerce maritime enrichit, par intervalles, quelques petits peuples avantageusement situés, ainsi que je l'ai démontré dans les précédens chapitres, les Etats d'une vaste étendue ont, en compensation, l'agriculture, dont les produits leur donnent une existence moins brillante, mais moins éphémère, par conséquent plus solide et plus réelle. L'histoire ancienne signale les peuples qui ont pris soin de la perfectionner. Les Perses en firent la base de leur gouvernement ; ils accordaient des récompenses flatteuses et des emplois lucratifs aux cultivateurs occupés d'améliorations agricoles. Plutarque rapporte que Cyrus ayant reçu d'un pauvre laboureur des fruits d'une beauté rare, l'admit à sa table et le nomma gouverneur d'une cité. L'agriculture était, chez les Grecs, l'objet d'un culte particulier ; et tout le monde sait que les Romains la regardaient comme l'occupation la

plus noble, la plus agréable et la plus utile (1). Les premiers magistrats ne rougissaient pas de faire valoir eux-mêmes leurs héritages ; ils ne se contentaient pas de défendre la patrie, ils l'enrichissaient, en multipliant les denrées de première nécessité. Ils puisaient dans les travaux champêtres cet amour du bien public qu'aucun peuple n'a possédé comme eux, et qui finit par leur donner l'empire du monde.

Parmi les peuples modernes, les Chinois paraissent ceux qui ont le mieux senti la nécessité d'honorer l'agriculture par des fêtes solennelles et nationales. L'empereur ne mange pas, comme les rois de Perse, avec les laboureurs; mais il ouvre, en leur présence, le sein des terres, et montre à la multitude assemblée la véritable source des richesses de l'Etat. Il distribue annuellement des récompenses aux agriculteurs laborieux, et crée mandarin celui qui s'est le plus distingué dans cet art. Malgré ces encouragemens, l'agriculture n'a pas fait de grands progrès en Chine; elle est aujourd'hui ce qu'elle était il y a deux mille ans. Les instrumens aratoires

(1) *Omnium rerum, ex quibus aliquid acquiritur, nihil est agriculturâ melius, nihil dulcius, nihil uberius, nihil homine, nihil libero dignius.* (Cicero, *de Officiis*, lib. 1, cap. 42.)

sont très-grossiers, la méthode vicieuse; et on peut dire que ce n'est qu'à la fertilité du sol que les fermiers sont redevables des récoltes abondantes qui les enrichissent (1). M. Charpentier-Cossigny attribue cette insouciance des Chinois pour le perfectionnement d'un art dont ils reconnaissent si bien l'utilité, à différentes causes; d'abord à l'opinion qu'ils ont de leurs lois, de leurs mœurs et de leurs usages; à leur mépris pour les étrangers, et surtout pour les Européens, dont ils ne veulent emprunter aucune idée; et enfin à leur respect religieux pour leurs ancêtres et leur haute antiquité (2).

Du reste, c'est une coutume assez générale en Asie, d'encourager l'agriculture. Presque tous les gouvernemens se font un devoir d'exciter l'émulation des cultivateurs. Leurs terres et leurs travaux sont sous la sauve-garde des lois. Ils tracent tranquillement des sillons à côté de deux armées féroces prêtes à se détruire. Sans cela, l'administration serait bien à plaindre dans des pays où la population est immense, et où tout porte à la paresse et à vivre sans travailler. « Le bœuf et la vache, »

(1) Voyez la *Relation de l'ambassade de lord Macartney à la Chine*, dans les années 1792, 1793 et 1794, chap. 13.

(2) Voyez le *Voyage à Canton*, par Charpentier-Cossigny.

dit Tavernier, « sont en grande vénération « dans le royaume de Perse, l'un, parce qu'il « laboure la terre ; l'autre, parce qu'elle donne « du lait (1). » Cela justifie cette réflexion de Montesquieu, que dans les Etats les plus despotiques, et où le peuple est le plus malheureux, la servitude prend quelquefois le caractère de la liberté.

En Europe, où les lumières sont plus répandues, on ne se contente pas de protéger l'agriculture, on cherche encore à la perfectionner dans les diverses parties qu'elle embrasse. Des personnes illustres en font une étude sérieuse et sacrifient une partie de leur fortune à son amélioration. S. M. le roi de Bavière ne dédaigne pas de s'occuper des plus petits détails. Par un décret du 21 août 1812, ce prince a ordonné qu'une exposition du bétail choisi pour le concours des prix, aurait lieu tous les ans dans la capitale de chaque cercle du royaume. Il a même assigné des fonds spéciaux pour l'exécution de cette disposition. Mais rien n'égale la vigilance du gouvernement de Saint-James pour faire fleurir l'agriculture. Outre le droit de voter dans l'élection d'un membre du parlement, accordé aux cultivateurs, il assure

(1) Voyez les *Voyages de Tavernier*, chap. 9.

des primes à ceux qui veulent sortir de la route ordinaire, et tenter de nouveaux procédés agronomiques. Aussi remarque-t-on que l'agriculture a fait en Angleterre les plus grands progrès, par cette raison qu'elle y est envisagée comme un art susceptible de perfectibilité, tandis qu'elle n'est ailleurs qu'une vieille routine conservée par tradition, et dont on ne saurait abandonner le fil sans craindre de s'égarer. Ces progrès sont tels, que le produit des terres est des deux cinquièmes plus fort qu'en France. Il n'appartient qu'aux Anglais de s'occuper de l'agriculture et de la navigation avec un égal succès. Ils en ont d'autant plus de mérite, que dans tous les temps ces deux arts ont paru incompatibles. Les Phéniciens, les Carthaginois, et presque tous les peuples de l'antiquité adonnés au commerce, négligeaient l'agriculture. Ils ne la regardaient que comme un moyen secondaire de prospérité, une occupation qui ne conduisait tout au plus qu'à être robuste et honnête homme.

En France, des particuliers aisés s'attachent aussi à rendre à l'agriculture son ancien lustre. Des instrumens aratoires, pareils à ceux dont se servaient les Romains, sont fournis gratuitement aux fermiers qui dési-

rent en faire usage (1). J'ignore le résultat de ces encouragemens : tout ce que je sais, c'est que malgré la suppression de la dîme et des redevances féodales, on ne voit pas d'amélioration sensible. « Si l'art de mettre en valeur les terres, » dit l'abbé de Condillac dans son *Traité du commerce et du gouvernement,* « avait fait les mêmes progrès que l'art « de mettre l'argent en valeur, nos laboureurs « ne seraient pas aussi misérables qu'ils le « sont. » Cela ne provient sûrement pas du défaut d'instruction, car le Gouvernement étant le premier intéressé à voir prospérer l'agriculture, ne laisse échapper aucune occasion d'éclairer les cultivateurs ; il accorde même des primes aux petits propriétaires qui exploitent par eux-mêmes. Cette indifférence vient plutôt, je crois, du peu de soin des grands propriétaires à diriger les vues de leurs fermiers sur les moyens d'obtenir des produits plus variés et plus considérables. Pourvu qu'ils reçoivent en espèces ou en denrées le prix annuel de leurs fermages, ils ne s'inquiètent guère de la manière dont ils sont administrés. Ce se-

(1) M. Reynier, littérateur aussi distingué que modeste, fit passer au ministère de l'intérieur, pendant son séjour dans la Calabre, un modèle de la charrue des anciens.

rait, je pense, une loi fort utile que celle qui ordonnerait à tout propriétaire d'un bien au-dessus de 200 hectares, d'habiter sa propriété, comme on obligeait autrefois les évêques à résider dans leurs diocèses. Cette disposition législative froisserait probablement quelques individus accoutumés aux délices des grandes villes; mais je soutiens qu'elle porterait dans les campagnes l'abondance et la vie : car il faut se pénétrer de cette vérité, que les propriétaires seuls peuvent faire des plantations, et non les fermiers.

Un écrivain distingué, auteur d'un excellent ouvrage sur la puissance des améliorations, a avancé qu'une propriété foncière dont il a fait l'acquisition dans le Berry, qui ne rapportait que 11000 francs par an, en a produit 24,000 en moins de dix ans, et cela par des procédés inusités jusqu'alors dans cette province. A la vérité, il a eu à lutter contre l'ignorance, et souvent contre la mauvaise foi des métayers; mais enfin il est parvenu en très-peu de temps à doubler le revenu de sa propriété. Si on suivait les principes de l'auteur, on pourrait augmenter considérablement la valeur des reproductions du territoire. Il estime les améliorations foncières susceptibles de s'effectuer dans l'espace

de dix ans, à 1576 millions, formant un capital de 31,520,000,000 (1). Je suis étonné que dans la discussion du budget de 1818, on ait négligé un moyen aussi puissant. Tous les discours, tous les projets, tous les plans de finances, ont tourné sur le même pivot, l'augmentation des impôts et la création de rentes. Mais les impôts ne s'augmentent pas à volonté : il est un point au delà duquel on ne peut plus rien obtenir. Quant aux nouvelles rentes, elles ne se soutiennent que par l'effet du crédit, qui ne se soutient lui-même que par le gage qui en représente le capital (2). Il devrait y avoir, ce me semble, dans le sein de l'Institut, une classe composée d'agronomes éclairés, chargés de répandre les lumières sur un objet si intimement lié aux progrès de la civilisation, en indiquant aux propriétaires et aux cultivateurs la nature des améliorations territoriales reconnues possibles dans chaque département. Il est prouvé que l'agriculture en France n'est pas à la moitié de ce qu'elle devrait être : un septième du territoire est encore inculte. Il est fâcheux que ce soient les Chinois qui nous donnent l'exemple à cet égard. Voici ce que

(1) Je crois nécessaire d'observer que l'auteur écrivait en 1813.

(2) Voyez, ci-après, le chapitre du crédit public.

rapporte M. Moreau de Saint-Merry, dans son *Voyage en Chine*, tome II, p. 221. « Cha-« que province et même chaque ville a des « ouvrages particuliers sur l'agriculture, avec « des préceptes sur ce qui doit être observé « pour la culture dans l'étendue de leur dis-« trict. Ces livres sont gardés comme des « choses saintes, et déposés entre les mains « des gouverneurs des villes.

« Les mandarins sont tenus de donner « aux personnes de leur territoire les rensei-« gnemens qu'elles demandent, ce qui arrive « très-rarement, attendu que l'agriculture, « mise en honneur depuis plusieurs siècles, « a été transmise de génération en généra-« tion avec les détails de la théorie et de la « pratique, ce qui a rendu cette science si « générale, qu'on ne saurait avoir besoin de « nouvelles lumières. »

« Il y a à Saint-Pétersbourg, » dit M. de Chantereau dans son *Voyage en Russie,* « une « société économique qui distribue tous les « ans des médailles de prix à ceux qui ont « fait les meilleurs discours sur cette partie. »

Dire que l'agriculture exige des bestiaux, les bestiaux des prairies, les prairies des engrais, que les engrais s'appliquent à différentes cultures, que tout se lie et se multiplie

dans les travaux des champs, ce serait répéter inutilement ce qu'on écrit depuis des siècles, sans en être plus avancé pour cela. Je me bornerai à faire remarquer qu'il est de l'intérêt de tous les gouvernemens, quelles que soient leurs formes, de l'honorer, de l'encourager et de la faire aimer, parce qu'elle est la force et la richesse des Etats; qu'elle leur procure des défenseurs sains et vigoureux; et que sans elle, pour me servir des expressions du grand Frédéric, il n'y aurait ni marchands, ni courtisans, ni rois, ni poëtes, ni philosophes (1). Je ne connais, au reste, qu'un ministre qui par goût se soit plu à la faire fleurir en France, c'est Sully; et sous ce rapport, il me paraît bien supérieur à Colbert, qui se contenta de protéger les manufactures, sans réfléchir qu'elles ne produisent que des richesses précaires, attendu que les étrangers peuvent se les approprier. Assurément je regarde Colbert comme un grand homme d'Etat, et dont la France doit s'honorer à jamais; mais je le dis franchement, comme administrateur des finances, je préfère Sully, qui sans avoir un génie aussi vaste et un esprit aussi mobile, connaissait

(1) Voyez les *Mémoires historiques et critiques sur la civilisation*, par Frédéric-le-Grand.

mieux les bases de notre prospérité réelle. « Je suis persuadé, » dit le marquis d'Argenson, « que quand on connaîtra mieux ce « grand homme, on sera saisi du même en- « thousiasme que moi. » Au surplus, ceci va être plus amplement développé.

Sully est un de ces caractères rares, qui par leur singularité appartiennent plutôt à l'antiquité qu'aux siècles modernes. Toutes ses opérations en matière de finance décèlent une âme pure et un esprit droit. Il fut en France ce que Caton l'ancien fut à Rome. Comme lui il était enflammé de l'amour de la patrie, et conservait des mœurs austères au milieu de la corruption. Comme lui il poursuivit sans relâche les dilapidateurs de la fortune publique, et fit reverser à l'épargne épuisée par les discordes civiles, des sommes immenses qui en étaient frauduleusement sorties. Mais un trait de ressemblance plus frappant encore, c'est que, de même que Caton, il aima et protégea l'agriculture. Il la regardait comme la source de la tranquillité publique; et en cela, il ne se trompait pas; et tout ministre des finances qui adoptera ce système, sera sûr de réussir comme lui.

Sully trouva les finances dans l'état le plus déplorable, et telles qu'on les voit à la

suite de guerres intestines. Le domaine était engagé, depuis Henri III, à des étrangers, qui le faisaient valoir pour leur propre compte, et s'en appropriaient tous les fruits. La taille levée arbitrairement, et sans aucune proportion avec les facultés des redevables; le produit des fermes presque nul par l'avarice et l'infidélité des traitans, qui se faisaient un jeu de manquer à leurs engagemens : enfin le désordre était tel, que sur 150 millions de recettes effectives levés sur le peuple, il ne s'en versait pas 30 au trésor royal. Les 120 millions restans passaient dans des canaux souterrains, d'où ils ne ressortaient que pour entrer clandestinement dans les coffres des princes du sang, des gouverneurs des provinces et des personnages les plus marquans de la cour. Croirait-on que les chambres des comptes instituées pour maintenir l'ordre et la régularité dans les recettes et les dépenses de l'Etat, apprenaient elles-mêmes aux comptables l'art de voiler les exactions et les friponneries ! Il faut, je l'avoue, toute l'autorité de Sully, pour ajouter foi à un fait aussi extraordinaire (1).

Il n'était pas aisé de porter la lumière dans une administration aussi vicieuse, et on peut

(1) Voyez les *Mémoires de Sully*.

le dire aussi scandaleuse. Mais Sully avait reçu de la nature une imagination extrêmement vive, et un caractère ferme, qu'aucune considération ne pouvait fléchir. Fort de la confiance de son maître, dont il n'abusa jamais, il fit d'abord rendre un arrêt du Conseil qui défendit aux officiers de finance de rien exiger des redevables sans une autorisation expresse du roi. Un second arrêt ordonna de verser directement à l'épargne le produit des fermes, et fit défense à toutes personnes, même aux princes du sang, de s'en approprier la moindre parcelle, au préjudice de l'Etat. Enfin par un règlement subséquent, il ne fut plus permis aux chambres des comptes de fermer les yeux et de garder le silence sur les concussions des fonctionnaires chargés de la perception des deniers publics.

L'administration des finances a cela de particulier, qu'une simple opération bien conçue et bien e écutée ramène la confiance et rétablit le crédit public. Celle-ci produisit un effet prompt et admirable ; en très-peu de temps elle tripla les revenus du roi. De 30 millions, ils s'élevèrent bientôt à 90 millions, et cela sans efforts, sans augmentation d'impôt, sans fouler le peuple, seulement par

l'ordre établi dans les différentes branches du service. Il est constant que dans l'espace de quinze ans que dura l'administration de Sully, le Gouvernement amortit pour 300 millions de dettes ; et le roi eut en outre un fonds de réserve de 40 millions, qui devait le rendre l'arbitre des destinées de l'Europe (1).

Le système de Sully était simple ; il était fondé sur un système d'agriculture absolue et exclusive. Il avait coutume de dire que le labour et le pâturage sont les deux mamelles de l'Etat; et cette idée, très-vraie, très-juste et très-applicable à la France, semblait dans sa tête absorber toutes les autres. Il est de fait qu'il ne fit rien pour les arts, malgré la protection éclatante de la reine, qui les aimait et les cultivait. Il laissa tomber, faute de leur accorder les secours dont elles avaient besoin, les manufactures de glaces et les fabriques de soie établies à Paris aux frais du Gouvernement. « La France, » disait-il au roi, « est, après l'Egypte, le pays le plus abon-« dant en grains ; mais son climat lui refuse « la soie (2). » Il était si bien pénétré de cette pensée, et il en avait si bien convaincu le monarque, qu'il le détermina à prohiber, par

(1) Voyez les *Mémoires de Sully*.

(2) *Ibid.*

un arrêt du Conseil, les étoffes d'or et d'argent. Ce n'était pas là l'opinion de Colbert, qui s'immortalisa à son tour par un système contraire, en faisant revivre ces manufactures et ces fabriques que Sully avait négligées, et en abrogeant toute espèce de lois somptuaires, par l'extension et le développement qu'il donna au commerce de luxe.

L'expérience démontre, et c'est en quelque sorte un principe reçu, que lorsqu'un homme supérieur en remplace un autre dans le ministère, il prend une marche diamétralement opposée. Smith appelle cela courber la baguette de l'autre bout (1). C'est justement ce que fit Colbert, quoiqu'il ne fût pas le successeur immédiat de Sully. Aussi voit-on ses premiers pas dans l'administration des finances marqués par des actes contraires à ceux de ce grand homme. Pour ôter au commerce ce vernis d'opprobre dont il était couvert, Colbert appela auprès de lui les négocians les plus distingués des principales villes du royaume, et les renvoya comblés d'honneurs et de récompenses. Des manufactures sont établies à Abbeville, Beauvais, Sedan, Aubusson, Tours, Lyon, etc., et reçoivent du

(1) Voyez Smith, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, liv. 4, chap. 9.

trésor royal des avances considérables. Partout l'activité renaît, l'industrie se développe, et la France semble prendre une nouvelle vie. Elle crée une marine, et devient à son tour la protectrice des peuples opprimés par les pirates dont l'Océan est infesté. Déjà les productions des manufactures françaises rivalisent avec celles de l'étranger; elles se répandent dans toutes les échelles du Levant, et pénètrent jusqu'en Arménie et dans le royaume de Perse, où elles trouvent un grand débit : la balance du commerce est toute en faveur de la France. Gênes, Venise, Amsterdam, Londres, n'opposent que de vains efforts. C'est à peu près de cette époque que date la fondation de nos colonies, qui nous transmettent leurs denrées, et s'enrichissent du superflu de nos produits. Système admirable, et digne du ministre qui en avait été le créateur. Enfin les sciences et les arts appelés en France par François Ier, et étouffés pendant le temps des guerres civiles, sont protégés par Colbert, et reçoivent des encouragemens partout où ils se montrent. C'est ainsi que se forma cet empire du goût, qui rend encore aujourd'hui les puissances de l'Europe tributaires de la France.

Avouons-le franchement, tout cela ne pou-

vait pas être l'ouvrage de Sully, qui vivait au milieu des troubles et du fanatisme. Quoiqu'en matière de finances il eût des idées opposées à celles de Colbert, il n'en prépara pas moins le beau siècle de Louis XIV, par l'ordre et l'économie qu'il introduisit dans toutes les parties de l'administration. Sully avait un esprit grave, fruit de son éducation et des principes de Calvin dont il était imbu. Colbert avait au contraire un caractère extrêmement mobile, souple, et semblable à celui de Mazarin, qui avait deviné ses talens précoces. On peut citer Sully comme un ministre économe, Colbert comme un modèle de générosité. Sully, par sa fermeté et sa mâle franchise, devait inspirer plus de confiance; Colbert, par son activité et sa politique, plus d'intérêt. Le premier fut le père de l'agriculture, le second le protecteur du commerce et des arts. Ils élevèrent l'un et l'autre la France au plus haut degré de prospérité, et furent les amis des hommes. Le peuple s'affligea à la mort de Sully, parce qu'il avait du pain et qu'il était heureux ; il ne témoigna aucun regret à celle de Colbert, parce que son bonheur était dans l'avenir, et non dans le présent, qui est tout pour lui.

Concluons que des génies de cette trempe

sont rares. Ce sont des bienfaits que la Providence répand de temps en temps sur la terre; mais dont elle est fort avare. Ce sont, pour me servir des expressions de Balzac, les anges tutélaires des royaumes, et les esprits familiers des rois ; ce sont les seconds des Alexandre et des César.

CHAPITRE XV.

De l'instruction publique.

L'ENSEIGNEMENT public, chez les anciens, était fondé, non-seulement sur l'amour de la patrie et des lois, mais sur le goût et le caractère des peuples. Aulu-Gelle nous apprend que la bibliothèque publique, à Athènes, était composée de livres relatifs à la peinture, à la sculpture, à la musique (1); aussi cette ville célèbre produisit-elle les Apelle, les Zeuxis, les Polyclète, les Phidias, les Praxitèle, les Timothée, et autres artistes distingués qui honoraient autant leur patrie par leurs talens, que les Miltiade et les Thémistocle par leurs exploits. Je suis persuadé que la fameuse bibliothèque d'Alexandrie, fondée par un grand roi, et incendiée par un barbare, était remplie de livres d'astronomie et de géométrie. J'en ai pour preuve le goût que les Egyptiens, les Arabes et les Maures, conservent encore pour la géomance et l'astrologie judiciaire.

(1) Voyez Aulu-Gelle, liv. 1, chap. 12.

« L'imprimerie est entièrement prohibée en « Barbarie, » dit Lamprière dans son *Voyage à Maroc*; « la plupart des manuscrits que pos- « sédaient les Sarrasins sont perdus ; ceux « qui existent encore traitent de l'astrologie et « de la médecine. On ne consulte plus que « les traités d'astrologie judiciaire. » Suivant le même voyageur, l'empereur de Maroc a toujours auprès de sa personne deux fonctionnaires revêtus du titre d'astrologues (1). S'il faut s'en rapporter à Tavernier, le schaz de Perse ne sort jamais de son palais sans qu'on ne lui dise la bonne ou la mauvaise heure (2).

En général, les anciens peuples, particulièrement les Grecs, regardaient l'instruction comme une émanation de la Divinité, le principe de ce qui est bon et utile, l'image de toutes les vertus. Philippe, roi de Macédoine, se félicitait moins de la naissance d'Alexandre, que de pouvoir lui donner Aristote pour instituteur. Il sentait que, des mains d'un pareil maître devait nécessairement sortir un élève accompli : l'événement justifia son attente. « Aristote, » dit Montaigne, « n'amusa pas tant son grand disciple à l'ar-

(1) Voyez son *Voyage dans l'Empire de Maroc.*

(2) Voyez les *Voyages de Tavernier,* liv. 5.

« tifice de composer des syllogismes, ou aux « principes de géométrie, comme à l'instruire « des bons préceptes touchant la vaillance, « prouesse, magnanimité, et l'assurance de « ne rien craindre ; et avec cette munition, il « l'envoya, encore enfant, subjuguer l'em- « pire du monde (1). »

Les lois de Lycurgue, sur l'éducation, rendirent les Spartiates dignes d'être choisis de préférence pour commander les armées des Grecs (2) ; mais ce privilége leur fut nuisible, puisqu'il les rendit odieux aux Athéniens, qui les regardèrent dès lors comme des rivaux. Les Béotiens n'avaient ni pénétration ni vivacité ; ils étaient pesans et stupides, parce que l'enseignement se bornait aux exercices du gymnase (3).

A Rome, l'instruction était, ainsi qu'à Sparte, purement militaire et conforme au caractère du peuple ; tout ce qui ne s'y rapportait pas était, en quelque sorte, méprisé. Les lycées, les places publiques, les maisons d'éducation, retentissaient journellement de « cet adage politique et poétique : Que Rome

(1) Voyez les *Essais* de Montaigne, liv. 1.

(2) Voyez Plutarque, *Vie de Lycurgue*.

(3) Voyez ce qu'en dit l'abbé Barthélemy, dans son *Voyage d'Anacharsis*, chap. 34.

« était faite pour conquérir la terre; » et toute la terre connue fut conquise (1). Si les Phéniciens et les Carthaginois acquirent tour à tour l'empire de la mer, ils le dûrent au mode de leur éducation, qui avait pour unique objet la connaissance des sciences exactes. La première chose que les Phéniciens apprenaient à leurs enfans, c'était l'arithmétique, dont ils passaient pour être les inventeurs. Doit-on s'étonner si, par ses relations commerciales, ce peuple attira les richesses du monde? Les Carthaginois dirigeaient l'éducation vers les arts mécaniques; ils accordaient des prix d'encouragement à ceux qui découvraient quelque moyen de perfectionner les vaisseaux; l'astronomie appliquée à la géographie faisait aussi partie de l'enseignement : il paraît qu'il y avait une école polytechnique à Carthage.

Montesquieu fait dériver l'instruction de la forme du gouvernement; il lui donne la vertu pour principe dans la république, l'honneur dans la monarchie, et la crainte sous le despotisme. Cette idée est très-ingénieuse, et tout-à-fait analogue au système de ce grand homme; mais elle n'a aucun rapport aux

(1) *Tu regere imperio populos, Romane, memento.*
(VIRG., *Eneid.*, liv. 6, v. 848.)

gouvernemens anciens, dans lesquels, s'il faut en croire les historiens, on voyait des républiques plus corrompues que des monarchies, et des monarchies où il y avait moins de modération que dans certains Etats despotiques. Athénée assure que les Sybarites avaient appris la musique à leurs chevaux (1). Ce trait suffit pour faire juger de l'excès de corruption de cette petite république. Les Grecs crurent adoucir les mœurs, probablement trop austères, en classant la musique dans les exercices de l'enseignement; ils ne firent que les corrompre davantage. Il y avait, sans contredit, plus de dépravation dans certaines républiques de la Grèce, que dans le royaume de Macédoine; et moins de modération et de sagesse dans le conseil de Philippe, que dans celui du roi des rois.

Je ne vois, parmi les peuples modernes, que les Anglais qui, en matière d'instruction publique, aient suivi les principes des anciens; elle est fondée, comme à Carthage, sur le goût et le caractère de la nation. D'abord l'administration britannique n'oublie rien de ce qui peut inspirer à la jeunesse le goût des voyages, du commerce et de la navigation. Il y a peu d'Anglais de distinction qui

(1) Voyez Athénée, chap. 4, liv. 12.

n'aient fait le tour de l'Europe, et étudié les mœurs des nations et la théorie des gouvernemens. Les honneurs, les richesses sont l'apanage de ceux qui se distinguent sur mer et dans le commerce. On sait que le fameux Nelson obtint, en vertu d'un bill, une pension annuelle d'un million de francs, reversible à sa famille ; aussi le peuple est-il parvenu à établir une forme de gouvernement unique, et à s'approprier le commerce du monde, qu'il sera bien difficile de lui ôter, vu la supériorité de sa marine, le zèle et l'activité de ses négocians. Tous les autres peuples de l'Europe, excepté les Turcs, qui, par leur législation et leurs usages, forment une ligne à part, paraissent avoir été jetés dans le même moule ; il n'y a de différent que la langue, encore est-il du bon ton, dans presque toutes les capitales, de parler français. C'est cette similitude qui a fait dire, avec raison, au citoyen de Genève qu'il ne voyait, dans toute l'Europe que des Français. Cette opinion est bien opposée à celle d'un publiciste célèbre, qui voit dans un Français un membre étranger aux autres peuples (1).

Il semble que l'instruction publique, pour être vraiment utile dans les temps modernes,

(1) Voyez le *Tableau de l'Europe après le Congrès d'Aix-la-Chapelle*, par M. de Pradt.

devrait être basée, comme dans l'antiquité, sur le goût et le caractère des peuples. Dans le nord de l'Europe, par exemple, où le climat, en resserrant les fibres, et leur donnant plus de force, porte naturellement à la réflexion, les gouvernemens pourraient la diriger avec succès vers la métaphysique, la morale, l'histoire, vers tout ce qui exige de la patience et une grande tension d'esprit. En Espagne et en Portugal, elle devrait avoir pour but les découvertes utiles, la contemplation, l'astronomie, la géographie, tout ce qui élève l'âme et l'agrandit. En Italie, les arts d'agrément, la musique, la poésie, la peinture, la danse. En Angleterre, les sciences exactes, le commerce et la navigation. J'ai fait remarquer plus haut que ce peuple ne s'écartait point de ce mode d'enseignement, qui l'a rendu le dominateur des mers et du commerce. En France, elle devrait être fondée spécialement sur l'agriculture et l'art militaire. L'admission de ce principe porterait le gouvernement à n'adopter pour livres classiques que les Commentaires de César, appelés par Montaigne le bréviaire de tout homme de guerre; les Vies illustres de Plutarque, Tite-Live, Polybe, Rozier et Olivier de Serres.

C'est pour avoir méconnu ces vérités ra-

tionnelles, qu'on ne voit plus dans le nord de l'Europe des Leibnitz, des Grotius, des Huygens, et qu'il ne sort des magasins de librairie de Leipsick que de misérables romans plus absurdes les uns que les autres, et dont la lecture ne sert qu'à égarer l'esprit, sans éclairer la raison; que les Espagnols et les Portugais ont été chassés de toutes leurs possessions dans les Indes Orientales, et qu'il ne leur reste de la gloire de leurs ancêtres qu'un souvenir humiliant, un orgueil déplacé et un faste avare; que l'Italie n'est plus le séjour favori des Muses; elles ont fixé leur domicile ailleurs; que les Français, après avoir été vaincus à Crécy, à Poitiers et à Pavie, ont vu deux de leurs rois prisonniers, l'un à Londres, l'autre à l'Escurial, et la monarchie livrée aux factions, aux préjugés et au fanatisme. « C'est à l'imprudence de la na-
« tion, » dit le judicieux abbé Millot, « qu'il
« faut attribuer ses pertes. Esclaves de vains
« préjugés, les Français dédaignèrent de
« vaincre. Tandis que l'exercice de l'arc et
« de l'arbalète était soigneusement cultivé en
« Angleterre, on le méprisait en France,
« comme indigne de la valeur nationale. Ri-
« chard I[er] avait établi l'usage de l'arbalète à
« la fin du XII[e] siècle. Les archers anglais de-

« vinrent terribles ; une grêle de traits, déco-
« chés avec autant d'adresse que de force,
« mettait le désordre partout. Il fallut donc em-
« ployer les mêmes armes; mais on aima mieux
« soudoyer des étrangers qui s'en servaient,
« que de s'en servir soi-même. Des étrangers
« furent presque toujours de très-mauvais
« soldats. L'artillerie fut sans doute pareille-
« ment négligée, jusqu'à ce qu'on eût éprouvé
« les risques de la négligence. Quels torts ne
« peuvent pas faire les préjugés! Ils ont tenu
« captif plusieurs siècles le génie industrieux
« des Français (1). »

Dans le XVIIe siècle, la France parut reprendre le rang qui lui convenait comme puissance prépondérante et militaire. Les victoires remportées par les Condé, les Turenne, les Luxembourg, les Catinat, apprirent aux peuples étonnés que les militaires français ne craignaient plus de rivaux. Malheureusement, l'instruction ne fut point encouragée; le Gouvernement n'ayant plus besoin de soldats, ne crut pas devoir s'en occuper davantage, et il ne resta à Louis XIV que la vaine gloire d'avoir fait trembler un instant l'Europe.

Le conseil de Louis XV sentit bientôt la

(1) Voyez les *Elémens de l'Histoire de France*, par l'abbé Millot, tome II.

nécessité de revenir aux vrais principes de l'enseignement, à ceux qui convenaient à un peuple belliqueux. La fondation de l'Ecole Militaire à Paris, suivie de celle de La Flèche, donna de grandes espérances ; mais les abus qui s'introduisirent dans le régime intérieur de ces établissemens, dont les portes ne s'ouvraient qu'à la noblesse en faveur, les lois d'exception, le défaut de surveillance, en paralysèrent l'effet. Il ne faut pas oublier cependant que c'est de là que sont sortis la plupart des guerriers qui pendant vingt ans ont rempli le monde de leurs faits militaires. Si le succès n'a pas couronné leurs efforts, il ne faut l'attribuer qu'à des circonstances malheureuses qu'on ne pouvait ni prévoir, ni maîtriser. Espérons de la sagesse du Gouvernement actuel, qu'il s'empressera d'établir un mode d'éducation conforme au goût et au caractère de ce peuple toujours grand et généreux, et destiné, comme les Romains, à faire un jour la conquête du monde (1).

Tu regere imperio populos, ô Galle, memento.

(1) L'enseignement mutuel prend chaque jour plus de consistance en France. J'ai cherché à connaître si cette méthode avait le danger que les partisans de nos vieilles institutions élémentaires lui attribuent, et j'avoue franchement que je n'ai rien trouvé qui pût le justifier. Ce mode d'enseignement m'a paru conforme à l'esprit et au caractere national ; et en cela, il doit obtenir l'approbation des autorités compétentes.

CHAPITRE XVI.

Des découvertes utiles; des brevets d'invention; des sciences et des arts.

Lorsqu'on écrit l'histoire d'un peuple ou qu'on établit un parallèle entre les anciens et les modernes, on devrait, ce me semble, abjurer toute espèce de prévention, tout esprit de système, afin de ne présenter que des réflexions frappantes basées sur des faits exacts. C'est ce que les historiens n'observent pas assez. Les uns, prévenus contre leurs siècles, attribuent aux anciens toutes les découvertes faites jusqu'à ce jour. Ils leur font même l'honneur de la trisection de l'angle et de la quadrature du cercle, ce qui est un peu fort (1). Les autres, partant d'un principe non moins exagéré et non moins injuste, prétendent à leur tour que les modernes ont tout développé, tout approfondi, tout découvert, même les miroirs ardens. J'ai connu des personnes, très-éclairées d'ailleurs, qui croyaient

(1) Voyez l'*Origine des Découvertes*, par M. Dutems.

de bonne foi que cette découverte appartenait à Buffon. Il n'y aurait rien d'étonnant à cela. Ce grand écrivain a fait assez de découvertes, pour lui supposer celle des miroirs ardens. Cependant, si on voulait absolument l'attribuer à un moderne, ce serait plutôt à Roger Bacon, à qui nous devons la chambre obscure. Le fait est que ce fut Archimède, qui, par l'effet du verre combiné avec les rayons solaires, trouva, il y a plus de deux mille ans, le secret de mettre le bois en combustion à une très-grande distance.

La justice distributive exige que nous abandonnions aux anciens le mérite de leurs propres découvertes ; mais elle ne veut pas non plus qu'on enlève aux modernes celles qui leur appartiennent, au nombre desquelles il faut mettre d'abord les lois de la gravitation, si bien démontrées par Newton, malgré ce qu'en dit l'auteur du *Tableau de Paris*, qui veut qu'on brise ce système ; l'imprimerie en caractères mobiles, si nécessaire aux progrès de la civilisation ; la poudre à canon, découverte plus funeste aux arts qu'utile à l'humanité. Si les barbares, dit un écrivain moderne, avaient connu la poudre à canon, il ne serait pas resté un édifice grec ou romain

sur la terre; la propriété de l'aiguille aimantée, qui a conduit à la découverte d'un Nouveau-Monde et au passage aux Indes par le cap de Bonne-Espérance; la circulation du sang reconnue par Harvey. Je ne parle pas du verre; il paraît, d'après Pline, que les anciens en faisaient usage; les vases de cristal trouvés dans les ruines de Pompeïa en sont une preuve convaincante; enfin le balancier pour frapper les médailles; le moulin à papier et à cylindre, et le métier à bas.

Nous devons sans doute des éloges aux auteurs de ces découvertes de haute science qui honorent les siècles modernes; mais combien n'en reste-t-il pas encore à faire! Avant Galilée et Kepler, n'était-on pas persuadé que tout avait été découvert, tout approfondi; ne répétait-on pas cet adage: *Omnia jam vulgata?* On ne se doutait pas alors qu'à l'aide du télescope on découvrirait un nouveau ciel. Tout le monde convient que la chimie, la médecine, l'astronomie, la géographie, ont fait les plus grands progrès; cependant nous sommes encore à connaître la cause de la fièvre et comment le quinquina agit pour la guérir. Celle du flux et du reflux de la mer, et de l'engourdissement des plantes

pendant l'hiver, est également ignorée. Nous ne connaissons pas davantage la nature des comètes, malgré leurs fréquentes apparitions; nous ne savons pas si ce sont des corps opaques ou des globes composés d'une matière combustible et lancés au hasard dans l'espace; des astres innocens, comme le pense Pascal, ou susceptibles de bouleverser la terre. La pesanteur des corps au milieu des fluides qui les contrebalancent, n'est pas encore déterminée ; l'espoir d'opposer la régularité des corps célestes aux variations perpétuelles des substances du globe, ne s'est point réalisé ; les moyens de diriger à volonté les aérostats sont encore à imaginer ; les bateaux à vapeur restent à perfectionner.

Ces différentes découvertes, au reste, peuvent s'effectuer un jour, accroître le domaine de la science et les progrès de l'entendement humain. Mais je ne vois pas, je l'avoue franchement, l'avantage que l'administration publique peut retirer de toutes ces découvertes physiologiques dont on nous entretient depuis une vingtaine d'années, et qui ne servent qu'à accréditer des doctrines dangereuses.

« Le Créateur, » dit le grand Frédéric, « ne nous a pas destinés pour posséder beau-

« coup de science et pour faire un grand « chemin dans le pays des connaissances. « Il a placé les vérités dans des abîmes que « nos faibles lumières ne sauraient approfon- « dir, et il les a entourées d'une épaisse haie d'épines (1). »

On a remarqué avec raison que les siècles où les sciences étaient le plus cultivées, avaient produit les systèmes les plus faux, les théories les plus erronées, les conceptions les plus extravagantes, les combinaisons les plus sottes. « Je me moque, » dit Balzac, « des « savans qui sont savans aux choses qui ne « sont point en usage; qui n'ignorent de « rien de ce qui est inutile; qui courent jour « et nuit après le mouvement perpétuel, « sans pouvoir l'attraper. Ces gens-là sont « fort peu propres à la vie civile; ce sont des « membres à retrancher de la commune so- « ciété (2). »

Je ne finirais pas, si je voulais récapituler toutes ces inventions pour lesquelles le Gouvernement français est dans l'usage d'accorder des brevets plus insignifians les uns que les autres, brevets que les tribunaux annul-

(1) Voyez les *Mémoires historiques et critiques sur la civilisation des Puissances de l'Europe*, par le grand Frédéric.

(2) Voyez les *Pensées de Balzac*, publiées par M. Mersan.

lent chaque jour dans les mains des brevetés. « Quelle en est la raison ? » dit M. Henrion de Pensey, « c'est que le ministre accorde « des brevets à tous ceux qui en demandent, « et sans délibération préalable (1). »

Le gouvernement anglais en accorde aussi de ces priviléges; mais il y met un correctif qui en circonscrit l'effet. Il n'est pas indifférent de le rapporter ici « Il exige, » dit un écrivain que j'ai déjà cité (2), « que la re- « quête présentée par l'auteur d'une inven- « tion moderne, entre dans le détail le plus « minutieux des parties et accessoires de la « machine, de l'instrument, du meuble, de « l'étoffe; en un mot de la chose quelconque « pour laquelle il demande l'usage, le débit « ou la fabrication. Et non-seulement ce dé- « tail est relaté dans les lettres-patentes, mais « l'objet y est gravé en marge; et alors il n'est « plus permis à personne de rien fabriquer, « employer ou vendre d'*exactement* sembla- « ble. Mais toute machine, instrument, meu- « ble, étoffe, pour peu qu'elle diffère, soit « dans la forme, le mouvement, le nombre,

(1) *De l'Autorité judiciaire dans le Gouvernement monarchique*, chap. 17.

(2) Voyez le *Voyage en Angleterre*, dans les années 1783 et 1784.

« ou seulement l'assemblage de ses parties,
« n'est point considéré comme une invention,
« et sous la protection du mot *exactement*,
« brave hautement la loi du privilége exclu-
« sif que l'auteur a acquis cependant au prix
« de 100 livres sterling. »

Ce gouvernement, il faut être juste, possède le véritable esprit des découvertes utiles ; il les récompense avec une générosité sans exemple ; rien ne lui coûte quand il s'agit de la gloire et de l'intérêt de la patrie. On se rappelle ce fameux Arkrigt, qui, né dans l'indigence, acquit un million de rente par ses découvertes dans la mécanique. Un acte du Parlement accorde 20,000 livres sterling (500,000 francs environ) (1) au navigateur qui pénétrera le premier dans la mer Pacifique par le bassin du pôle. Je suis étonné que cette découverte n'ait pas encore eu lieu, puisqu'il est prouvé qu'elle n'est pas impossible. Je sais que jusqu'à présent elle a été tentée vainement par les plus habiles marins; quelques-uns ont même attesté que ce passage n'existait pas (2). Mais leurs déclara-

(1) Voyez les Mémoires de la Compagnie des Indes d'Amsterdam.

(2) Cette déclaration vient d'être confirmée par le rapport du capitaine Ross.

tions paraissent plutôt l'effet des dangers courus, que celui d'une conviction intime. Tout persuade au contraire que ce passage existe, et qu'on peut le trouver en allant droit au pôle sous le soixante-dix-neuvième degré de latitude (1). Le point de la difficulté, c'est d'y arriver dans un temps opportun. Si cette découverte s'effectue un jour, le commerce anglais en retirera des sommes immenses.

Quoi qu'il en soit, voilà des prix d'encouragement et des découvertes dignes d'un grand peuple, d'un gouvernement dont la politique est fondée sur l'injustice et la mauvaise foi, mais qui n'en a pas moins porté l'art de la navigation et les connaissances économiques au-delà de toutes les limites connues. J'ai dit que les Etats agricoles avaient d'autres objets de compensation : c'est en faveur de l'agriculture, des améliorations et de l'industrie nationale, que l'esprit des découvertes doit être dirigé. Un décret du Gouvernement français promet un million de francs à l'inventeur, de quelque nation qu'il puisse être, de la meilleure machine propre à filer le lin. Plusieurs manufacturiers se sont empressés de répondre à cet appel; et si les machines

(1) Voyez l'*Abrégé de l'Histoire générale des Voyages*, par La Harpe, tome XIX, p. 370

inventées n'ont pas le degré de perfection désirable, elles donnent du moins l'espoir de l'obtenir un jour (1). Que nos académies, au lieu de ces questions oiseuses, frivoles, qu'elles proposent à l'examen des jeunes gens, accordent des médailles et des couronnes aux meilleurs discours sur quelque partie de l'administration publique. C'est par là seulement qu'elles se rendront utiles et feront chérir leur existence. L'académie de la Rochelle leur en a donné l'exemple, en proposant la question de savoir quel est le genre d'éducation le plus propre à former un administrateur, et quel secours l'administrateur et l'homme de lettres peuvent se donner réciproquement? J'ignore si le prix a été adjugé: tout ce que je sais, c'est que cette question est infiniment plus intéressante que celle proposée, dans le dernier siècle, par l'académie de Dijon, sur les sciences et les arts, et résolue d'une manière si brillante par J.-J. Rousseau. On a avancé que de tous les discours couronnés par les académies, le sien passerait seul à la postérité. Je le croirais assez. Ce discours renferme une fraîcheur de coloris et une magie de style qui en feront

(1) Voyez le Rapport qui fut fait, à cette époque, sur les progrès de l'industrie française.

dans tous les temps un ouvrage unique. C'est ce qu'on ne pardonna pas à l'auteur. On savait très-bien que le fond de son discours ne valait rien; mais on ne pouvait supporter un homme obscur qui mettait dans ses écrits une pureté de diction extrêmement séduisante, une chaleur de discussion peu commune, dont le cœur dirigeait la plume; enfin, qui du premier jet se plaçait au rang des meilleurs écrivains de son siècle. Que de motifs pour le découronner, l'outrager de toutes les manières, et le persécuter jusqu'à la mort!

J'ai dit que son discours péchait par le fond. Une simple citation suffira pour en juger : « O Sparte ! » s'écrie le philosophe de Genève, « opprobre éternel d'une vaine doc-« trine, tandis que les vices conduits par les « beaux arts, s'introduisaient ensemble dans « Athènes; tandis qu'un tyran y rassemblait « avec tant de soin les ouvrages du prince « des poëtes, tu chassais de tes murs les arts « et les artistes, les sciences et les savans. » C'est très-éloquent, sans doute; mais cela n'est pas exact. L'administration de Sparte agissait avec sagesse et d'après les principes d'une saine politique, en chassant de ses murs les sciences et les arts dont elle n'avait que faire; mais le gouvernement d'Athènes

se conduisait mieux encore en les protégeant, à cause du grand nombre d'artistes que cette ville renfermait, et auxquels il fallait tous les jours procurer des moyens d'existence.

Il faut pourtant en convenir avec le citoyen de Genève, il en est des arts et des sciences comme des objets industriels et de luxe; ils se cultivent et se perfectionnent au détriment de la société et de l'administration qui les accueillent et les encouragent. Aussi, on aura beau les louer, les déprécier, proposer des lois pour en arrêter la décadence, tout cela n'aboutira à rien. La destinée des peuples a été et sera toujours de commencer par être pauvres et grossiers, et de finir par être savans, riches, polis et corrompus. Je ne sais ce qui est préférable. Mais ne pourrait-on pas en partant de ce principe, et en suivant les progrès des arts, calculer la chute des empires, dont la durée, dit-on, est toujours dans la proportion du temps qu'ils mettent à s'agrandir? Voyons si l'histoire de Rome nous fournira quelque preuve; car c'est là qu'il faut aller les chercher pour ne pas se tromper. En général, on regarde le siècle d'Auguste comme une époque à laquelle les arts parvinrent au plus haut point de perfection. Ils commencèrent à décliner sous

Trajan, malgré la protection et les encouragemens que ce prince leur accordait. Or, du règne d'Auguste à celui de Trajan, on compte 200 ans; et du règne de Trajan à la dissolution de l'empire, 700 environ. Si nous comparons maintenant, sous le rapport des arts, le siècle d'Auguste à celui de Louis XIV, avec lequel il a tant de ressemblance, et le siècle de Trajan à celui de Louis XVIII, l'intervalle est à peu près le même. Nous verrons que, dans l'espace de 700 ans, il en sera de ce beau royaume de France, objet de tant de haine et de jalousie, comme de l'empire romain, dont les différentes parties se divisèrent par une défection totale. Cette idée n'est pas consolante. Il est pénible de penser qu'un jour de nouveaux Cosaques pénétreront dans nos cités si florissantes et si populeuses, et fouleront sans pitié les cendres des Henri IV, des Sully et des d'Aguesseau (1). Alors, peut-être, quelque voyageur curieux viendra de l'extrémité du monde boire de l'eau de la Seine, comme M. de Châteaubriand buvait de l'eau de l'Eu-

(1) *Impius hæc tam culta novalia miles habebit!*
Barbarus has segetes! En quò discordia cives
Perduxit miseros: en queis conserimus agros.

(VIRG., *Bucol.*, eglog. 1, v. 71.)

rotas (1), et chercher des traces de ce palais majestueux que l'œil ne peut contempler sans s'étonner et s'agrandir ; comme on va fouiller dans les ruines de Babylone, de Thèbes et de Memphis, pour tâcher de découvrir quelques débris échappés aux ravages du temps. En quels lieux les sciences et les arts se réfugieront-ils après cette catastrophe ? Quels peuples fortunés animeront-ils de leurs feux divins ? Car, quoique tout porte à croire que le génie est universel, et qu'il n'y en a pas moins dans un siècle que dans un autre, il ne se communique pas également partout ; il faut le concours de plusieurs circonstances heureuses pour l'attirer et en recevoir les émanations. C'est ainsi qu'on le vit dans l'antiquité briller tour-à-tour en Egypte et à Athènes, où la reconnaissance l'avait placé dans le ciel ; dans les temps modernes, à Rome, sous un illustre pontife, dont il recevait des honneurs et des récompenses ; et qu'on le voit aujourd'hui dans tout son éclat en France. Il y a tout lieu de présumer qu'il abandonnera notre hémisphère, pour se fixer chez des peuples tranquilles, loin du tumulte des camps et des dissensions civiles.

(1) Voyez son *Itinéraire de Paris à Jérusalem*.

Mais si les sciences et les arts énervent toutes les facultés de l'âme, comme l'assure J.-J. Rousseau, ils ont cela de particulier et d'utile, qu'ils consacrent et perpétuent le souvenir des plus beaux et des plus détestables caractères. Sans eux, saurions-nous que 300 Spartiates moururent volontairement aux Thermopyles, il y a environ 3000 ans, pour obéir aux lois de Lycurgue? Connaîtrions-nous la clémence de César envers Ligarius, et l'amour de Titus pour ses peuples? Pourrions-nous flétrir la mémoire d'un Néron, d'un Pierre le cruel, d'un Louis XI, et élever dans nos cœurs des autels à Louis XII, le père des Français, qui fut, suivant les expressions de l'abbé Millot, bon et pacifique par système? Posséderions-nous ces deux superbes tableaux dont l'un représente la vertu et la continence d'un jeune conquérant; et l'autre, l'empire de la beauté sur le cœur d'un barbare? Ce seront les sciences et les arts qui transmettront à la postérité la plus reculée toutes ces découvertes utiles, ces victoires éclatantes, ces actions mémorables, ces réponses sublimes dignes des héros de l'antiquité ; l'histoire enfin de cette révolution française, qui a mis au jour tant de vertus et tant de crimes, et qu'un orateur moderne a

comparée si justement à Saturne, qui dévore ses enfans (1).

On ne peut, sans préventions et sans préjugés, méconnaître l'utilité des sciences et des arts, ni les avantages qu'ils procurent à un grand peuple. Mais il ne faut pas non plus se dissimuler les inconvéniens et les dangers attachés à leur investigation. C'est au gouvernement à les diriger, par des règlemens sages et bien conçus, vers le but qu'ils doivent avoir, la gloire et l'intérêt de l'État.

(1) « Ceux qui donnent le branle à un Etat, » dit Montaigne, « sont volontiers les premiers absorbez en sa ruine. » Voyez ses *Essais*, liv. 1, chap. 22.

CHAPITRE XVII.

Des fêtes et des jeux publics.

« Les bonnes polices, » dit Montaigne, « prennent soing d'assembler les citoyens et « les rallier, comme aux offices sérieux de la « religion, aussi aux exercices et jeux. La « société et amitié s'en augmente; et puis, « on ne leur saurait concéder des passe-temps « plus réglés que ceux qui se font en présence « de chacun, et à la vue même du magis- « trat (1). »

Les anciens les avaient établies, ces bonnes polices : tout était spectacles et jeux publics chez les Grecs. Sparte et Athènes représentaient deux vastes théâtres où le peuple, continuellement assemblé, se livrait à des transports de joie dont il est difficile de se faire une idée. Les autres villes avaient aussi leurs jeux particuliers ; la loi en réglait le mode et l'exécution. On célébrait à Corinthe

(1) Voyez les *Essais* de Montaigne, liv. 1, chap. 25.

les jeux Isthmiques (1); en Elide, les jeux Olympiques; à Delphes, les jeux Pythiques; dans la forêt de Némée, les jeux Néméens (2); à Argos, les jeux Héréens; à Platée, les jeux de la liberté (3). Et tel était l'amour de ces peuples pour ces sortes de fêtes, que les travaux les plus importans, les guerres même les plus sanglantes, ne pouvaient en arrêter la célébration. Il n'y avait pas de cité, quelque petite qu'elle fût, qui n'eût un théâtre où l'on représentait les pièces d'Eschyle, de Sophocle, d'Euripide, d'Aristophane, etc. Le premier objet que M. de Châteaubriand aperçut sur les ruines de Sparte, fut l'emplacement du théâtre adossé à la citadelle (4). Une personne qui a visité les ruines de Pompeïa, m'a assuré qu'on avait découvert une salle de spectacle dont l'enceinte pouvait contenir environ 3000 âmes.

Ce serait, je pense, une question fort inté-

(1) Les Corinthiens étaient obligés de donner aux Athéniens qui assistaient à ces jeux, la place d'honneur, et autant d'espace qu'en pouvait couvrir la voile d'un vaisseau. Voyez Plutarque, *Vie de Thésée.*

(2) Voyez Plutarque, *Vie de Caton d'Utique.*

(3) Ils furent institués sur la proposition d'Aristide, après la guerre Médique.

(4) Voyez son *Itinéraire de Paris à Jérusalem.*

ressante que celle de savoir si les spectacles et les jeux publics conviennent à tous les peuples. Il paraît que le but des anciens législateurs, en instituant des jeux, était moins de procurer des divertissemens aux citoyens, que de les tenir en haleine et de leur rendre l'ennui odieux. Aussi tout le monde y prenait part, sans distinction d'âge et de qualité. Philippe, roi de Macédoine, Alexandre-le-Grand, Hiéron, roi de Syracuse, et le fameux Alcibiade, ne dédaignèrent pas de se présenter aux jeux Olympiques, et d'y disputer le prix de l'adresse et du courage.

Les Romains, dont les institutions étaient un mélange de celles des Grecs et des Aborigènes, établirent aussi des jeux publics. Mais comme ils avaient des idées d'ambition et d'agrandissement, ils y mirent moins de gaîté et d'enthousiasme, mais beaucoup plus d'ostentation, de magnificence et de férocité. Le spectacle des combats des gladiateurs ne peut se décrire. Cependant ce peuple s'y était accoutumé au point de préférer ces fêtes sanglantes aux autres, même aux grands jeux, qui mettaient toute l'Italie en mouvement et occasionaient des dépenses énormes, dépenses que Caton ne voyait pas sans peine, parce qu'elles finissaient toujours pas être à

la charge de l'épargne, et non des édiles, qui devaient les supporter (1).

« Les jeux publics, » dit un orateur célèbre, « sont nés dans les républiques ; c'est « dans leur sein qu'on les voit briller avec « un véritable air de fête. » Il aurait dû ajouter dans les républiques anciennes ; car c'était là que leur utilité se faisait sentir. L'exercice des arts et du commerce étant abandonné aux affranchis et aux esclaves, et l'agriculture étant le seul art permis aux citoyens, que seraient devenus, en temps de paix, les Grecs et les Romains, s'ils n'avaient eu des jeux et des spectacles publics qui les tenaient constamment dans une laborieuse oisiveté? Ils se seraient corrompus plus tôt, et auraient fini, comme les Sybarites, par être la proie du premier conquérant qui se serait mis en tête de les subjuguer.

Les peuples modernes sont dans une position bien différente (2). Comme l'esclavage n'existe pas, et que les propriétés sont le partage de la classe la moins nombreuse, il est de l'intérêt et du devoir de ceux qui n'ont rien, de mettre à profit leurs talens et leur

(1) Voyez Plutarque, *Vie de Caton d'Utique*.

(2) J'ai déjà fait remarquer que je n'entendais par peuples modernes que les peuples de l'Europe.

industrie, pour élever leurs familles, sous peine de s'imposer les plus grandes privations. Des jeux semblables à ceux des anciens peuples, ne pourraient avoir lieu sans de graves inconvéniens, sans porter atteinte au commerce, sans une perte réelle pour l'Etat. Mais ils ont des fêtes d'un autre genre, telles que les fêtes patronales. Chaque ville, chaque village a son saint et sa fête annuelle, où chacun se divertit à sa manière. Je me rappelle d'avoir vu, dans mon enfance, à Avignon, des jeux qui avaient beaucoup de rapport avec ceux des Grecs. Qu'il me soit permis d'en faire en peu de mots la description.

Le premier dimanche après l'Assomption, le corps municipal se rendait à un endroit appelé *Monté-Faveto*, distant de la ville d'environ deux milles. Qu'on se représente, s'il est possible, une prairie d'une vingtaine d'hectares, émaillée de fleurs, formant un carré long, bordé à l'est par une coteau que la nature semblait avoir fait exprès pour les spectateurs; et à l'ouest par un bras de la Durance. C'était là que les jeux se célébraient en présence des consuls, et au milieu d'une foule immense. On commençait d'abord par la course des chevaux de selle et l'épreuve

des chevaux de trait. Le prix accordé au cheval le plus vite, était une selle et une bride dans le goût le plus moderne; celui destiné au cheval de labour reconnu le plus fort, était un harnais complet. Venait ensuite la course des hommes; celui qui parcourait avec le plus de vitesse un espace déterminé, obtenait, soit une couronne de chêne, soit une paire de boucles d'argent. Ces prix distribués aux vainqueurs, on procédait à la lutte, objet principal des jeux. Deux hommes d'une forme athlétique, n'ayant pour tout habillement qu'un simple caleçon, se présentaient au milieu d'un cercle spacieux que formaient des personnes des deux sexes, assises sur le gazon. Après s'être embrassés, en signe d'amitié, ils se mesuraient des yeux en courant circulairement l'un sur l'autre pendant cinq à six minutes; ils se prenaient corps à corps, et cherchaient, par des coups de force extraordinaires, à se renverser mutuellement. Il est bon d'observer qu'un officier de police veillait sans cesse à ce qu'il ne se fît aucune surprise de part ni d'autre. Le lutteur soupçonné de la moindre fraude, était mis sur-le-champ hors des rangs, avec défense de recommencer. Lorsqu'un des lutteurs avait terrassé successivement deux adversai-

res, ses parens, ses amis l'embrassaient, vantaient son adresse, sa force, et l'excitaient à de nouveaux combats; car il fallait, pour être jugé digne du prix, en terrasser un troisième, vainqueur de deux rivaux comme lui. Il recevait alors de l'autorité municipale, comme un gage de la reconnaissance publique, une couronne de laurier, et une tasse d'argent ciselée aux armes de la ville. C'était toute la dépense des jeux. Ils finissaient à l'entrée de la nuit, et tout le monde regagnait ses foyers, les uns en voiture, les autres à cheval, le plus grand nombre à pied, avec cet air de contentement et de satisfaction qu'inspire l'allégresse publique dans un pays plein du souvenir des anciens troubadours. Les jeux Olympiques, où il était également question de lutte, pouvaient être plus brillans, attirer des personnages plus illustres; mais à coup sûr il n'y avait ni plus d'ordre, ni plus de franche gaîté; et ce qui ajoutait à l'embellissement de ceux d'Avignon et faisait l'éloge de l'administration municipale, c'est que les femmes n'en étaient point exclues comme à Olympie.

Parlerai-je après cela des fêtes extraordinaires données à l'occasion de la naissance d'un prince, d'un traité de paix, d'un grand événement? Ces fêtes sont à peu près tou-

jours les mêmes. Elles se terminent par des feux d'artifice et un luxe de lampions de différentes couleurs. Mais pour rendre ces fêtes agréables, il faut la réunion de plusieurs circonstances heureuses qui ne se rencontrent pas toujours, comme un temps propice et un grand ordre dans l'exécution; ajoutez à cela qu'elles coûtent des sommes énormes. Je me souviens qu'après une fête publique célébrée en réjouissance d'un événement d'assez peu d'importance, la fourniture seule des lampions s'éleva à 60,000 fr., sur lesquels il y en eut au moins 30,000 de bénéfice pour le fournisseur.

Malgré notre goût constant pour la pyrotechnie, nous sommes encore loin des Chinois. Nos fusées conservent toujours la même forme : en Chine, chaque fusée représente un animal; leurs feux d'artifice durent une partie de la nuit. « Ces gens-là, » dit François Leguat, « sont fort industrieux ; ils ont « une adresse toute particulière pour la com« position de ces feux; entre autres choses, « ils représentent fort heureusement la figure « de divers animaux (1). » Je ne doute pas qu'un jour nous ne les surpassions dans cet

(1) Voyez le *Voyage* de François Leguat.

art; mais je le dis avec regret, ce sera aux dépens d'un autre moins frivole.

Les gouvernemens, je le répète, ne sauraient trop multiplier les fêtes nationales, parce qu'elles sont utiles et nécessaires; et qu'en favorisant la réunion des citoyens, c'est leur faire aimer les lois et la patrie, leur procurer des jouissances pures et tranquilles, et les rendre heureux.

CHAPITRE XVIII.

Des hospices et de la mendicité.

Les peuples naissans n'ont aucune idée des établissemens de charité ; ce mot ne se trouve point dans leur vocabulaire ; leur intelligence ne paraît guère s'élever au-delà de leurs besoins réels. C'est ce qu'attestent les voyageurs qui ont été à portée d'étudier les mœurs et les coutumes des sauvages. « Lors« qu'on parle à un Groenlandais , » dit M. Crantz, « de la beauté et de la richesse « d'un pays, il demande s'il y a beaucoup de « veaux marins (1). » Il est constant que ce n'est qu'à l'époque où les peuples commencent à connaître le luxe et à se corrompre, où la propriété devient le partage des uns, et la pauvreté celui des autres, qu'ils pensent aux établissemens de bienfaisance. On ne voyait dans la Grèce, ni hospices, ni dépôts de mendicité, quoiqu'il y eût cependant beaucoup de citoyens mal aisés. Plu-

(1) Voyez l'*Histoire générale des Voyages.*

tarque rapporte que des descendans d'Aristide, les uns étaient devins et diseurs de bonne aventure; les autres existaient des quêtes faites journellement pour eux en mémoire de cet homme juste. Il n'y avait de véritables mendians que dans quelques monarchies, comme la Perse, la Macédoine, l'Epire, le royaume de Syracuse, etc. Lès Romains, auxquels il faut toujours avoir recours quand il s'agit d'administration, avaient une manière sûre de prévenir la mendicité. Ils distribuaient aux pauvres les pays conquis, après en avoir réduit les habitans en servitude. Ce moyen était atroce, et la politique la plus astucieuse ne saurait le justifier. Mais un gouvernement qui n'aspirait qu'à l'empire du monde, se souciait fort peu du sort des vaincus; il ne cherchait qu'à se débarrasser sans violence de cette foule de prolétaires qui, n'ayant rien à perdre, se faisaient un jeu de braver chaque jour son autorité. La balance se rétablissant ainsi dans les fortunes particulières, personne n'avait à murmurer ni à se plaindre; et l'administration achevait tranquillement le grand œuvre de la conquête de l'univers. Mais cette ressource disparut avec les biens nationaux; et sous les empereurs, on ne distingua plus que deux classes de citoyens, celle des ri-

ches et celle des mendians, classes dangereuses dans un grand Etat, où l'une a tout à craindre, et l'autre tout à oser (1). Ainsi on a raison de dire que ce fut la misère qui ouvrit aux Barbares l'empire romain, ruiné de tous côtés par les folies de ses princes et la corruption de ses magistrats.

La république étant fondée sur la pureté des mœurs, la frugalité, la tempérance, et surtout l'hospitalité, à laquelle les Grecs et les Romains avaient élevé des temples, la mendicité y est presque nulle. On n'y voit jamais le spectacle d'un homme qui regorge de superflu, tandis qu'un autre manque du nécessaire. Les établissemens dont nous venons de parler, y sont donc inutiles. Il n'en est pas ainsi de la monarchie, laquelle admettant, comme je l'ai fait observer, les richesses, le luxe et les arts d'agrément, fruits d'une grande civilisation, autorise, par ses propres institutions, les particuliers à s'enrichir, les uns au préjudice des autres. Il ne faut donc pas s'étonner si l'on y dis-

(1) « Les lois sont impuissantes contre les trésors du riche et « contre la misère du pauvre ; le premier les élude ; le se« cond leur échappe ; l'un brise la toile, et l'autre passe au « travers. » (*Discours sur l'Economie polititique,* par J. J. Rousseau).

tingue les propriétaires de ceux qui n'ont que leur industrie pour vivre, et les mendians valides des mendians absolus. Mais qu'arrive-t-il ? C'est que celui qui n'a rien, est forcé de s'adresser à celui qui a beaucoup, à l'effet d'obtenir ce que le bon abbé de Saint-Pierre appelle l'aumône de justice ; et comme il entre assez dans les principes des riches de ne vouloir rien donner, cette aumône de justice est refusée par haine, endurcissement de cœur, et plus souvent encore par mépris pour l'indigence. C'est alors que le Gouvernement, qui, suivant la remarque de Montesquieu, doit à tous les citoyens indistinctement une subsistance assurée, la nourriture, un vêtement convenable et un genre de vie qui ne soit point contraire à la santé (1), vient au secours des pauvres dont elle stipule les intérêts contre l'avarice et la cupidité des propriétaires ; car en résultat, ce sont ces derniers qui fournissent aux besoins de la classe indigente, au moyen des contributions que l'Etat leur impose ; de là les Hôtels-Dieu, les hospices, les Monts-de-Piété, les maisons de retraite, les dépôts de mendicité, et tous ces établissemens de bienfaisance que l'on voit dans les monarchies tempérées. Mais c'est

(1) Voyez l'*Esprit des Lois*, liv. 23, chap. 29.

un grand malheur, quand par l'effet d'une administration vicieuse ou faible, les fonds du Trésor public sont détournés de leur destination primitive, et les indigens obligés de courir les rues, et de vivre d'aumônes, souvent refusées ou obtenues à force de persévérance et d'importunités. Les suites de ce désordre sont incalculables. Les jeunes mendians deviennent bientôt dans les grandes villes des filous de profession, et ne tardent pas à s'associer aux voleurs de grands chemins. La tranquillité des citoyens, même celle du Gouvernement, est troublée; le commerce intérieur ne jouit plus de cette liberté si nécessaire à son existence; et les canaux de l'industrie sont taris par les mains destinées à les entretenir et en assurer la fécondité. L'ordre établi en Angleterre, dans cette partie, mérite d'être connu.

Lorsqu'un pauvre demande l'aumône, personne ne peut se plaindre de son importunité; mais s'il s'arrête devant une maison, le propriétaire a le droit de le faire arrèter ; les constables lui demandent de quelle paroisse il est, et le conduisent au dépôt de charité, où il est retenu de force. Mais s'il est d'une province éloignée, il y est transféré aux frais de ses concitoyens, pour qui cette dépense

est la juste punition de n'avoir pas veillé sur la conduite d'un de leurs membres (1). Ces mesures sont excellentes, sans doute, dans un pays où il y a beaucoup de pauvres à la charge du Gouvernement ; mais il me semble qu'obliger un homme de sortir d'une paroisse où il ne fait aucun mal, est un acte oppressif qu'une nation libre ne devrait pas tolérer. « Cependant le bas peuple d'Angle-« terre, » dit Smith, « qui est si jaloux de sa « liberté, mais qui n'entend pas mieux que « celui des autres pays en quoi elle consiste « réellement, souffre depuis plus de cent ans « cette violation manifeste de la justice et de « la liberté naturelle (2). » Que dirait-il, à présent que le nombre des pauvres s'élève à près de moitié de la population?

On fait beaucoup mieux dans quelques Etats de l'Allemagne : comme il est impossible que dans les différentes branches de commerce, il n'y en ait pas toujours quelqu'une qui souffre, on ne se contente pas de soulager l'indigence, on tâche de la prévenir par des avances aux artisans honnêtes que des circonstances malheureuses ou des révolutions soudaines réduisent à la misère.

(1) Voyez le *Voyage en Angleterre dans les années 1783 et 1784*

(2) Voyez Smith, liv. 1, chap. 10.

Si ces avances ne suffisent pas, on les renouvelle sans aigreur, sans défiance, seulement avec une simple exhortation de les employer plus heureusement. Il ne paraît pas, au reste, que l'administration ait eu jamais à se plaindre d'aucun sentiment d'ingratitude, ni d'infidélité.

Je ne dois pas omettre une institution fort belle que j'ai trouvée dans une ville du midi de la France. Elle consiste à fournir, moyennant une légère rétribution, aux cultivateurs ruinés par suite d'inondations ou autres accidens fortuits, la quantité de céréales dont ils ont besoin pour ensemencer leurs terres. Cette avance est appelée le prêt charitable. Il est vrai que cette ville est située dans un pays agricole, et à l'embouchure d'un fleuve dont les inondations sont très-fréquentes et très-nuisibles.

Sans doute, c'est une dette de l'Etat, et une dette sacrée, que l'entretien des hospices et autres établissemens de charité; mais en l'acquittant, l'administration doit être convaincue qu'il n'y a pas d'abus dans la répartition des fonds à la disposition des administrateurs et des économes, et que les malades ou les infirmes reçoivent exactement les secours dont ils ont besoin. J'ai entendu dire

à une personne digne de confiance, que, dans son roman de *Gil-Blas*, Lesage en traçant le portrait du seigneur Manuel Ordonnez, avait peint le caractère d'un magistrat célèbre, qui faisait sa fortune tout en administrant le bien des pauvres. Cela ne m'a pas paru invraisemblable. Dans un siècle corrompu, l'amour des richesses ne connaît point de frein ; il prend tous les masques, et foule aux pieds les devoirs les plus sacrés. C'est au Gouvernement à écarter des hospices, et en général de tous les établissemens publics, les fonctionnaires soupçonnés d'infidélité, de malversation ou d'avarice. Les maisons de retraite sont dirigées avec tant d'ordre et de sagesse dans les Etats-Unis d'Amérique, que loin d'être à charge au Trésor public, elles procurent chaque année un revenu considérable (1). J'ai dans ce moment sous les yeux un ouvrage très-intéressant sur les moyens de réprimer la mendicité en France. L'auteur est persuadé qu'on parviendrait à l'extirper radicalement par la puissance du crédit combinée avec les améliorations dont le territoire est susceptible, et en régularisant l'emploi des fonds destinés à l'indigence par les personnes aisées et pieuses. Il ajoute que

(1) Voyez le *Voyage en Canada* d'Isaac Weld.

le résultat de ces améliorations serait d'abord d'augmenter le produit des impôts indirects sans en changer les tarifs ; ensuite de faciliter la perception des impôts directs ; de donner lieu à la circulation de bons effets de commerce ; de prémunir tous les sujets contre la négligence, la fraude et la malveillance ; enfin d'augmenter le pouvoir du Gouvernement et de lui donner la jouissance anticipée de plusieurs avantages que l'on peut raisonnablement et facilement obtenir (1).

Si les vues de cet écrivain étaient adoptées, l'institut qu'il propose pour la répression de la mendicité, serait supérieur à celui de Hambourg, regardé jusqu'à présent comme le mieux ordonné et le plus utile de ceux répandus dans toute l'Europe.

(1) Voyez un ouvrage intitulé : *Puissance combinée des Lois et du Crédit pour réprimer la mendicité, aider l'infortune, et donner à l'Etat un supplément de 100 millions.*

CHAPITRE XIX.

De l'impôt direct.

Les contributions directes sont, suivant les économistes, celles qui se perçoivent directement sur les personnes et les biens ; et les contributions indirectes, celles provenant de fonds déjà entrés dans la circulation. Cette classification, assez insignifiante par elle-même, était inconnue des anciens, moins subtils et moins ingénieux que les modernes en fait de fiscalité, mais infiniment plus justes, et surtout moins intéressés. Ils imposaient tout simplement les personnes et les choses jusqu'à concurrence des besoins annuels. Lorsqu'il survenait des dépenses imprévues, comme la construction d'un édifice public, la dotation d'un institut, le pavage d'une route militaire, etc., ils y affectaient des tributs extraordinaires dont la perception cessait avec l'objet de la dépense ; en cas d'insuffisance, ce qui était très-rare, ils fai-

saient un appel à la générosité publique, qu'on ne réclamait jamais en vain.

Cette dernière disposition avait le double avantage de procurer sur-le-champ les ressources nécessaires, sans anticiper sur les recettes ordinaires dont la destination était invariable.

Les contributions directes, chez les peuples modernes, se composent de l'impôt foncier, de l'impôt personnel, de l'impôt sur les portes et fenêtres, et du droit de patente. Je vais les considérer l'un après l'autre sous leurs différens rapports avec le gouvernement: je traiterai, dans le chapitre suivant, des contributions indirectes.

L'impôt foncier est une branche trop importante du revenu public, pour n'avoir pas excité le zèle et l'attention des économistes anciens et modernes. Les uns, convaincus de cette vérité rationnelle, que toutes les richesses viennent de la terre, et que c'est à elle seule par conséquent à supporter toutes les charges publiques, ne veulent d'autre impôt que l'impôt territorial; les autres, persuadés que l'impôt foncier est vicieux dans son assiette, qu'il pèse sur les bonnes et les mauvaises terres indistinctement, et paralyse, par son augmentation progressive et forcée, les améliorations

agricoles dont un vaste territoire est toujours susceptible, préfèrent les impôts sur les objets de consommation.

Les sentimens sont encore partagés sur le mode de perception de l'impôt foncier. On prétend, d'une part, que c'est violer les principes de justice et d'humanité de le faire payer en argent; que, provenant uniquement de la propriété territoriale, il doit être perçu en nature, hausser ou baisser en raison du produit. D'un autre côté, on assure que la perception en argent est préférable, comme moins dispendieuse, d'un compte plus facile, d'une exécution plus exacte et moins arbitraire. D'autres enfin proposent un mi-parti, celui d'exiger le paiement moitié en nature et moitié en argent, à l'exemple des Chinois, et comme cela se pratiquait en France au commencement de la monarchie.

L'impôt foncier a existé de tous les temps et chez tous les peuples de l'antiquité; il était établi en Egypte, en Perse, dans la Grèce, en Italie, en Espagne; les peuples modernes l'ont adopté avec les modifications commandées par les localités et les circonstances. Proposer sa suppression et son remplacement par l'impôt sur les marchandises, c'est, selon moi, proposer une chose absurde,

et que la raison et l'expérience désavouent. Quant au mode de perception, je ne chercherai point à prouver combien il est essentiel, dans une monarchie du premier ordre, qu'il soit payé en argent. Je crois l'opinion publique assez fixée sur cet article, pour n'avoir plus besoin d'y revenir ; seulement il serait à désirer que le Gouvernement prît sur lui les pertes occasionées par la grêle, les orages, les incendies, etc., sauf à les répartir entre les départemens non ravagés ; car il faut considérer l'Etat comme une grande famille dont une partie de ses membres ne peut souffrir d'un événement fortuit, sans que l'autre ne s'en ressente. J'ai eu occasion de remarquer, pendant ma carrière administrative, que les fonds de non valeur, affectés aux dégrèvemens, ne procuraient, à cause de leur insuffisance, qu'un secours stérile et momentané, et ne servaient, en définitive, qu'à couvrir, dans la comptabilité des receveurs-généraux, le montant des cotes non recouvrées. En fait d'économie publique, nous sommes encore loin des Anglais. Leurs fermiers ont presque tous à la Banque un crédit qui les met à l'abri des événemens, et leur donne une considération politique dont nos cultivateurs devraient jouir depuis long-temps.

Mais une question infiniment plus importante, et dont la solution intéresse à la fois et le gouvernement et les contribuables, est de savoir ce que les propriétés foncières doivent légitimement payer à l'Etat. Ceci n'exclut point les opérations cadastrales dont l'objet est de connaître la valeur exacte des biens-fonds. Dieu, dit-on, ayant prescrit de donner le dixième de son revenu, on ne peut exiger au-delà, sans se rendre coupable de péculat. Des économistes, moins sévères, fixent le montant de l'impôt foncier au cinquième net des reproductions territoriales; ils citent pour exemples l'Egypte, la Grèce et Rome, où cette proportion se trouvait établie. Sous le Bas-Empire, la contribution foncière fut d'un tiers; et, dans plusieurs circonstances critiques, elle fut portée à la moitié du produit. L'histoire nous apprend que Denis, roi de Syracuse, fit rentrer dans son trésor, en moins de cinq ans, par l'effet de l'impôt, la valeur des biens de tous les particuliers. L'empereur Michel Paléologue fit mieux encore : il se mit en possession de tous les fonds de terre, moyennant une pension proportionnelle à chaque propriétaire. Il est inutile, je pense, d'ajouter que cette mesure, arbitraire et attentatoire au droit de pro-

priété, base fondamentale de tout Etat bien constitué, donna lieu aux représentations les plus vives, dont le résultat fut la disgrâce complète du ministre insensé qui l'avait proposée.

Montesquieu sent tellement l'importance de cette question, qu'il n'ose pas en quelque sorte l'aborder. « Il n'y a rien, » dit-il, « que la « prudence et la sagesse doivent plus régler « que cette portion qu'on ôte, et cette portion « qu'on laisse aux sujets. Ce n'est pas à ce « que le peuple peut donner qu'il faut mesu- « rer les revenus publics, mais à ce qu'il « doit donner; et si on les mesure à ce qu'il « peut donner, que ce soit du moins à ce « qu'il peut toujours donner (1). » Pour ne rien laisser à désirer, ce beau génie aurait dû indiquer la somme que le peuple peut toujours donner, c'est-à-dire établir une fixation d'après laquelle on pût, dans tous les temps, asseoir l'impôt d'une manière légale, sans craindre les injustices et les récriminations.

J'ai fait remarquer, dans mon *Traité du Gouvernement des Romains*, que le marc d'argent augmentait tous les cinq cents ans dans la proportion de 1 à 12, et que cette aug-

(1) Voyez l'*Esprit des Lois*, liv. 13, chap. 1.

mentation était indépendante du plus ou du moins des métaux extraits des mines. Ne pourrait-on pas suivre cette même progression dans la répartition de l'impôt foncier? une simple opération suffirait alors pour connaître la somme que le peuple peut toujours donner.

Ainsi, je suppose, tant que le marc d'argent resterait de 0 à 12 francs, de vingt-cinq gerbes de blé, le propriétaire serait tenu d'en donner une. Les peuples n'étant pas alors très-avancés dans la civilisation, la perception en nature y serait sans inconvéniens; elle existait en France du temps de Louis le Jeune, époque à laquelle le marc d'argent était à 2 l. 14 s.

Le marc d'argent parvenu à 24 f., l'impôt serait porté au 15ᵉ du produit réel, et toujours payable en nature. Ce temps est le plus bel âge des peuples, celui où les mœurs, dépouillées de leur rudesse primitive, ont acquis toute leur pureté, sans être entamées par la corruption.

Le marc d'argent monté à 36 f., l'impôt serait du 10ᵉ; il serait alors payable en argent, parce qu'on peut raisonnablement conjecturer que l'état de la population et du commerce aurait mis l'administration dans la nécessité

de multiplier les valeurs par des signes représentatifs.

Enfin, tant que le marc d'argent se soutiendrait de 36 à 48 f., l'impôt foncier serait du 5e; mais il est bon d'observer que ce 5e porterait alors sur le produit net, c'est-à-dire défalcation faite des frais de culture, semences, récoltes, entretien et transport des denrées au marché. Pour rendre mon idée plus sensible, j'ai cru devoir former un petit cadre dont l'objet est de présenter la valeur progressive du marc d'argent, et le montant de la redevance annuelle que le gouvernement serait en droit d'exiger des propriétaires fonciers.

Produit de la propriété.	Taux progressif du marc d'argent.	Montant de l'impôt présumé.	Observations.
500	De 1 f. à 12 f.	25 f.	Payables en nature.
1000	De 12 à 24.	66	*Idem.*
2000	De 24 à 36.	200	Payables en argent.
4000	De 36 à 48.	800	*Idem.*

On voit, par ce tableau, que lorsque le marc d'argent est de 36 à 48 f., le proprie-

taire d'un bien de 4,000 f. de revenu net doit être porté au rôle de la contribution foncière pour une somme de 800 f. Cette fixation pourrait servir de base à l'imposition des propriétés urbaines qui, comme on sait, est toujours un peu plus forte que celle des propriétés rurales. On objectera peut-être que, si jamais le marc d'argent s'élevait à 96 f., l'impôt absorberait le revenu total de la propriété. Je prie instamment de considérer que le marc d'argent est supposé ne s'élever, tous les cinq cents ans, que dans la proportion de 1 à 12; il faudrait conséquemment un laps de temps de six mille ans; et certes, il n'est donné à aucun peuple, pas même aux Chinois, malgré toutes les fables qu'on débite sur leur origine, d'avoir une existence aussi longue.

Le tiers du revenu net me paraît le taux le plus élevé qu'un gouvernement puisse imposer dans des circonstances difficiles. J'invite, au reste, ceux de mes lecteurs qui s'occupent d'économie politique, à réfléchir sur ces différentes questions d'intérêt public: je crois que rien ne serait plus utile et plus avantageux à l'administration, que de pouvoir fixer dans tous les temps, et d'après un principe invariable et indestructible, la por-

tion qu'on ôte, et la portion qu'on laisse aux contribuables.

L'impôt foncier, pour être juste, doit être proportionnel : c'est un point reconnu des économistes en général. Les anciens mettaient le plus grand soin à ce que personne n'eût à se plaindre ni de l'assiette, ni de la répartition de l'impôt. Voici ce que rapporte le savant Barthélemy sur le mode employé à Athènes : « Le gouvernement taxe « chacune des dix tribus, et tous les citoyens « qui la composent, à proportion de leurs « biens. Tout citoyen dont la fortune est de « dix talens doit, au besoin, fournir à l'Etat « une galère ; il en fournira deux, s'il a vingt « talens ; mais, possédât-il des richesses très-« considérables, on n'exigera de lui que trois « galères et une chaloupe. Cet impôt, dont « on n'exempte pas les archontes, est pro-« portionnel, autant qu'il est possible, aux « facultés des citoyens. Le poids en tombe « toujours sur les plus riches : et c'est une suite « de ce principe : que l'on doit asseoir les impo-« sitions, non sur les personnes, mais sur les « biens (1). »

La contribution personnelle n'en existait pas moins à Athènes ; il est vrai qu'elle ne

(1) Voyez le *Voyage du jeune Anacharsis*, tome IV, chap. 56.

suivait pas la proportion des biens, mais celle des besoins. Il résulte d'un passage de Pollux, que les Athéniens étaient divisés en quatre classes, dont la première était composée de ceux qui récoltaient cinq cents mesures de fruits liquides ou secs ; elle payait un talent. Ceux qui récoltaient trois cents mesures formaient la seconde classe ; elle payait un demi-talent. La troisième classe comprenait ceux qui récoltaient deux cents mesures : elle devait dix mines. Il n'y avait que les ouvriers qui, faisant partie de la quatrième classe, ne payaient rien (1). « On jugea, » dit Montesquieu, « que chacun avait un nécessaire physique égal, que ce nécessaire physique ne « devait point être taxé ; que l'utile venait ensuite, et qu'il devait être taxé, mais moins « que le superflu ; que la grandeur de la taxe « sur le superflu empêchait le superflu (2). »

L'impôt personnel remonte, comme l'impôt foncier, à la plus haute antiquité. Il dut paraître d'abord tout simple que ce fût la personne qui payât, et non les biens. Il existait en Perse, du temps de Darius, fils d'Hystaspe ; il fut également établi à Rome dans les premiers jours de la république ; mais comme

(1) Voyez Pollux, liv. 8, chap. 10, § 130.

(2) Voyez l'*Esprit des Lois*, liv. 13, chap. 17.

il y a toujours, dans les institutions de ce peuple extraordinaire, quelques particularités remarquables, il fut ordonné que, dans les villes, l'impôt serait perçu par tête, sans distinction d'âge ni de sexe, et payé en argent. Quant aux cultivateurs, la taxe fut fixée en raison de la quantité de charrues employées dans les héritages respectifs. Chaque charrue représentait une tête; mais les propriétaires les moins aisés avaient la faculté de se réunir en un certain nombre; ils ne formaient alors qu'une seule et même tête. Cette contribution, dont personne n'avait à se plaindre, devint d'un produit immense sous Auguste. S'il faut en croire Juste-Lipse, elle rapportait plus de 150 millions par an (1).

Montesquieu prétend que l'impôt par tête est plus naturel à la servitude, et l'impôt sur les marchandises plus naturel à la liberté. J.-J. Rousseau ne pense pas ainsi. « Cela « serait incontestable, » dit-il, « si les contin- « gens étaient égaux; car il n'y aurait rien « de plus disproportionnel qu'une pareille « taxe; et c'est surtout dans la proportion « bien observée que consiste l'esprit de li- « berté (2). » Le citoyen de Genève entre

(1) Le marc d'argent était alors à 24 f.

(2) Voyez son *Discours sur l'Economie politique.*

ensuite dans tous les détails relatifs à cette proportion ; mais on voit qu'il n'a pas bien saisi le vrai sens du passage qu'il réfute. Ce n'est pas la disproportion de l'impôt personnel que Montesquieu a eu en vue, mais la nature de l'impôt ; ce qu'il ajoute en est une preuve irrécusable. « Il est naturel au gou-« vernement despotique que le prince ne « donne point d'argent à sa milice ou aux « gens de sa cour, mais qu'il leur distribue » des terres, et par conséquent qu'on y lève « peu de tributs ; que, si le prince donne de « l'argent, le tribut le plus naturel qu'il puisse « lever, est un tribut par tête (1). »

L'impôt personnel est assis partout, même à la Chine, où son existence date depuis des siècles ; il atteint les individus depuis l'âge de vingt ans jusqu'à soixante ; la perception en est très-arbitraire, et même très-difficile. En Europe, le prix de la journée de travail en détermine la quotité. Comme il ne s'élève pas à une somme bien forte, on doit le considérer moins comme une taxe réelle, que comme un lien moral qui attache l'universalité des contribuables au gouvernement, et donne aux pauvres comme aux riches la faculté de concourir aux besoins de l'Etat.

(1) Voyez l'*Esprit des Lois*, liv. 13, chap. 7.

La contribution mobiliaire et somptuaire est d'invention moderne. L'administration ancienne ne taxait point le luxe ; elle se contentait d'en prévenir les effets par des lois et des règlemens prohibitifs, et en cela elle ne faisait pas preuve d'un grand discernement, car elle aurait dû savoir qu'il n'est pas plus facile d'arrêter les progrès du luxe par la législation, que les flots de l'Océan par des digues. Il n'y a que les Chinois qui aient trouvé le secret de rendre les mœurs stationnaires ; j'en ai dit ailleurs les motifs. Au lieu donc de proscrire le luxe par des lois somptuaires, l'administration ancienne aurait agi avec plus de sagesse en le soumettant à l'impôt ; c'est ce qu'ont fait les gouvernemens modernes, plus éclairés que les anciens en matière d'économie politique. Ils ont senti que, par son influence sur la prospérité publique, le luxe devait, ainsi que l'industrie, contribuer aux charges de l'Etat.

La contribution des portes et fenêtres paraît, à quelques écrivains, une superfétation de l'impôt foncier. Sans doute une maison grande ou petite, bonne ou mauvaise, dans les champs ou à la ville, doit être soumise à l'impôt : c'est une règle générale ; mais qu'on y assujétisse encore les portes et les fenêtres,

c'est ridicule. Le bon sens réclame la suppression d'un pareil droit, et sa fusion dans l'impôt principal. D'ailleurs cette taxe est injuste, en ce qu'elle pèse plus sur les pauvres que sur les riches : c'est ce que Smith prouve d'une manière frappante. « Il est évident, » dit-il, « que plus un homme paie pour la « taxe, moins il est en état de payer pour le loyer (1). » Au surplus tout cela est assez insignifiant par lui-même. Il importe peu que la contribution soit assise sur les maisons, les portes et les fenêtres, ou sur les cheminées, comme jadis en Angleterre; l'essentiel, l'utile, c'est qu'elle n'excède pas les facultés des redevables, et que la perception en soit faite avec justice et modération.

Les anciens n'avaient aucune idée du droit de patente ; du moins je n'en ai trouvé aucun indice dans les historiens. Il faut dire aussi que les formes de gouvernement ne se prêtaient point à l'assiette d'un impôt de cette nature. Il ne peut avoir quelque consistance, et paraître annuellement dans le budget de l'Etat, que chez les peuples riches qui joignent à une grande industrie un commerce très-étendu et très-varié.

(1) Voyez Smith, liv. 5, chap. 2.

CHAPITRE XX.

Des impôts indirects.

J'AI fait observer, dans le précédent chapitre, qu'on entendait par contributions indirectes celles provenant de fonds déjà entrés dans la circulation, comme les droits d'enregistrement, de timbre, de succession ; les produits des mines, des forêts, des postes, du sel, du tabac ; les droits de douane, etc., etc.

Ces sortes d'impôts sont très-difficiles à asseoir : c'est sans contredit l'objet le plus important et le plus délicat du ministère des finances, et duquel dépend presque toujours le bien-être ou la misère des peuples. En effet, si les droits de douane ne sont pas combinés avec les besoins du commerce, les exportations ou les importations diminuent ; les manufactures se ralentissent ; la main d'œuvre est paralysée ; le nombre des pauvres augmente. Si les droits d'enregistrement sont trop forts, les mutations sont moins fréquentes ; les propriétés restent plus long-temps

dans les mêmes mains ; les arts s'en ressentent. Si le prix du papier timbré n'est pas en rapport avec le commerce intérieur, les transactions commerciales s'affaiblissent ; les signes de la prospérité disparaissent. Il faut, je le répète, un talent supérieur et des connaissances acquises par une longue expérience, pour bien distinguer dans ces différentes branches du revenu public, la portion que le fisc peut exiger des redevables sans risquer d'appauvrir l'Etat.

J'ai dit plus haut que la plupart des économistes regardaient l'impôt sur les marchandises comme le plus juste et le plus légitime, et lui donnaient la préférence sur la contribution foncière ; que cette opinion était néanmoins combattue par des écrivains très-judicieux, qui considéraient les impôts sur les objets de consommation comme destructifs de l'agriculture et du commerce. « Mettez, » disent-ils, « le vin d'ordinaire à 5 francs la « bouteille, le riche en boira ; et l'ouvrier qui « ne jouit pas d'un revenu proportionné à « ses besoins, sera forcé de s'en passer. » Ce raisonnement ne manque pas de justesse. On pourrait répondre cependant que si jamais le vin se vendait 5 francs la bouteille, l'argent serait assez commun pour que la

journée de l'ouvrier fût au sextuple, ce qui, d'après les principes de l'économie politique, serait un signe certain de prospérité. Il n'y aurait alors que les rentiers et les pensionnaires de l'Etat qui souffriraient de cet ordre de choses, à moins que l'administration ne vînt à leur secours. Mais on sait que les actes de bienfaisance ne sont pas familiers aux gouvernemens.

L'expérience a démontré que l'impôt le plus supportable est celui dont le paiement s'effectue avec facilité ; qui donne le plus au gouvernement, et prend le moins aux contribuables : chose assurément bien contradictoire, mais qui se concilie assez en matière de finances. C'est là le grand art du métier : tout le reste n'est qu'objets d'ordre et de détails, auxquels l'intelligence ordinaire peut suffire. Or, des divers impôts indirects, je n'en vois pas de moins pesant, après celui provenant de l'établissement des postes, dont je parlerai bientôt, que celui sur les marchandises, lorsqu'il est proportionnel, c'est-à-dire qu'il n'anticipe ni sur le nécessaire du consommateur, ni sur le bénéfice du marchand. Telle est la nature de cet impôt, que s'il est favorable aux consommateurs, le gouvernement est privé d'une partie de ses res-

sources; dans le cas contraire, ce sont les consommateurs qui paient au-delà de leurs facultés réelles. Cette proportion, il faut l'avouer, n'est pas aisée à saisir. Il n'y a qu'une connaissance exacte des richesses nationales qui puisse mettre un administrateur en état d'en établir le tarif.

Les impôts indirects s'appliquent à toutes les formes de gouvernement; ils conviennent principalement à la monarchie tempérée, laquelle suppose toujours un vaste territoire et une population riche et industrieuse. Ils existaient en Perse, dans la Macédoine, en Italie, en Espagne, dans les Gaules, etc. C'est de leur sage combinaison avec les contributions directes que résulte dans tous les temps, et chez tous les peuples, un bon système de finances. Voyons, par une analyse simple et raisonnée, comment ils étaient réglés dans l'antiquité, et leur différence avec ceux des peuples modernes. Je commencerai par les droits de succession, et je parlerai ensuite de quelques impôts indirects inconnus des anciens peuples.

Les droits de succession datent du règne d'Auguste. Ce prince, ayant accordé une augmentation de solde à sa garde, ordonna que pour subvenir au paiement de cette nouvelle

dépense, il serait prélevé un vingtième sur les successions collatérales indistinctement. Il en confia la perception au préfet de la caisse militaire, d'où elle passa ensuite dans les attributions de la ferme générale. Il paraît, suivant Dion, que la loi de création de ce subside éprouva quelques difficultés, et qu'elle ne fut exécutée qu'à la faveur d'un stratagème digne d'être rapporté. On verra qu'en fait de fiscalités, les gouvernemens anciens ne valaient pas mieux que les modernes, et n'étaient pas plus délicats sur le choix des moyens. L'administration, dit Dion, fit semblant de renoncer à ce vingtième, et de vouloir y substituer un impôt sur les propriétés rurales, sans en indiquer la quotité. Elle dissimula, au point d'envoyer dans différentes provinces des agens avec ordre de s'informer des biens des particuliers, et même de ceux des corporations sur lesquels l'impôt devait porter. Ces préposés remplirent si bien ses vues secrètes, que la crainte d'une plus forte taxe fit que tout le monde consentit à payer le vingtième proposé. Ce droit s'appliquait aux successions , legs , donations à cause de mort, excédant 100 pièces d'or. On y assujétit peu de temps après toute espèce de succession collatérale ; mais cette disposi-

tion fut modifiée sous Trajan, et le vingtième dont il s'agit ne fut exigé que sur les successions éventuelles. Dion ajoute que, malgré la pénurie où se trouvait alors le Trésor public, ce prince voulut que cet acte eût un effet rétroactif.

« Nous parlerons en passant, » dit Montesquieu, « d'un impôt établi dans quelques « Etats sur les diverses clauses des contrats « civils. Il faut, pour se défendre des trai- « tans, de grandes connaissances, ces cho- « ses étant sujettes à des discussions subtiles. « Pour lors, le traitant, interprète des règle- « mens du prince, exerce un pouvoir arbitraire « sur les fortunes. L'expérience a fait voir « qu'un impôt sur le papier sur lequel le « contrat doit s'écrire, vaudrait beaucoup « mieux (1). »

Il semblerait résulter de ce passage, que c'est à Montesquieu que nous devons les droits d'enregistrement et du timbre, qui forment une des principales branches des revenus indirects. Les gouvernemens ne se tromperont jamais, lorsqu'en matière d'impôts ils suivront les idées de ce grand homme. C'est la meilleure réponse aux épigrammes de Voltaire contre l'un des plus beaux génies que la

(1) Voyez l'*Esprit des Lois*, liv. 13, chap 9.

France ait produits. On se rappelle ce qu'il en a coûté aux anciens Parlemens de France pour s'être opposés à l'enregistrement du timbre, sous prétexte qu'il blessait les intérêts du commerce. Il est possible, comme on l'a dit, que les Parlemens ensemble n'eussent pas fait l'*Esprit des Lois ;* mais ces corps n'étaient pas excusables d'en méconnaître les principes, lorsqu'il s'agissait de sauver l'Etat.

Après les droits d'enregistrement et de timbre, viennent les inscriptions hypothécaires. Les Grecs avaient un singulier moyen d'empêcher les débiteurs de vendre leurs biens au préjudice de leurs créanciers. Ils y plantaient, d'après l'autorisation du magistrat, des poteaux ou piquets avec des écriteaux indicatifs des sommes dont ils se trouvaient grevés. Ce code n'était pas d'une exécution facile ; mais il avait l'avantage inappréciable de parler aux yeux, et de décéler, à quelque époque que ce fût, la fortune des emprunteurs. Ainsi l'hypothèque n'était pas seulement publique à Athènes, elle était encore spéciale et générale ; elle frappait sur chaque propriété individuelle et sur toutes indistinctement. Un créancier n'avait jamais à craindre, comme le remarque fort bien l'abbé Barthélemy, que des créances occultes fissent tort à la sienne,

puisqu'elles étaient toutes en évidence, et qu'il ne dépendait que de lui d'en connaître la nature et le montant (1).

L'hypothèque, chez les Romains, était générale et indivisible ; elle atteignait tous les biens présens et à venir du débiteur; mais elle n'était point publique. Les créanciers n'avaient qu'une garantie incertaine, ce qui était un très-grand vice sans doute, car ce n'est que dans le commerce que les dettes cachées sont permises, parce que le crédit du négociant tient moins à ses biens qu'à son industrie et à sa solvabilité, uniques garans des capitaux qu'il fait valoir.

En France, l'hypothèque est publique et spéciale; mais elle n'est point générale et indivisible. Elle porte seulement sur les biens présens du débiteur, sans indication de ceux qu'il peut acquérir par la suite. Il n'y a que les hypothèques légales qui conservent la généralité ; mais elles ne sont plus indivisibles, puisque la loi les soumet à des réductions. Le code hypothécaire des Athéniens était clair comme le jour ; il était sous les yeux de tout le monde; les emprunteurs voyaient les biens, et ils voyaient en même temps les charges. A Rome, on ne voyait point les dettes; mais on

(1) Voyez le *Voyage du jeune Anacharsis*.

avait une garantie sur tous les biens. En France, on voit les dettes et les biens; mais le défaut de généralité rend l'inscription incomplète.

Des impôts indirects, les droits de douane sont les plus anciens. Ils étaient établis à Tyr, à Carthage, à Alexandrie, et dans les principales villes de la Grèce. Les Athéniens les avaient fixés au cinquantième des marchandises importées ou exportées pour le compte du commerce. Il paraît, d'après Cicéron, qu'ils existaient également en Sicile, et qu'après la conquête de cette île, les Romains en autorisèrent la perception à raison d'un vingtième. Il y a lieu de croire que les droits variaient suivant la nature, la qualité et le besoin des marchandises.

Le démembrement de l'empire romain, et le système politique adopté après la conquête, multiplièrent singulièrement les droits de douane. On les retrouve dans toutes les villes de commerce, à Marseille, Narbonne, Arles, Bordeaux, Nantes, Cadix, Lisbonne, Venise, Livourne, Gênes, Londres, Amsterdam, Alexandrie, et même dans l'Inde, mais toujours accompagnés de tarifs, de prohibitions, de procès-verbaux et de préposés enrégimentés. Il est remarquable

que plus les droits de douane augmentent dans un Etat, grand ou petit, moins le commerce est florissant. « Le roi d'Espagne, » dit l'auteur de l'*Esprit des Lois*, « qui reçoit « de grandes sommes de sa douane de Ca- « dix, n'est à cet égard qu'un particulier très- « riche dans un Etat très-pauvre ; tout se « passe des étrangers à lui, sans que ses su- « jets y prennent presque de part. Si quelques « provinces de la Castille lui donnaient une « somme pareille à celle de la douane de Ca- « dix, sa puissance serait bien plus grande ; « au lieu d'un grand trésor, il aurait un grand « peuple. »

Mais c'était précisément parce que le roi d'Espagne recevait de grandes sommes de sa douane de Cadix, qu'il n'avait pas un grand peuple. Si le gouvernement de Madrid avait connu ses véritables intérêts, il aurait vu que le peuple était pauvre parce que la balance du commerce n'était pas en sa faveur ; il se serait donc empressé de défendre l'exportation des matières premières que l'Espagne produisait, comme les laines, la soie, les métaux, les bois propres à la fabrication des meubles ; il n'aurait pas souffert surtout que ces matières lui revinssent élaborées par des mains étrangères : il eût donné

par là du ressort à l'industrie nationale, qui s'éteignait chaque jour; sa douane de Cadix lui eût rapporté moins à la vérité; mais sa province de Castille lui eût procuré davantage; sa puissance eût été plus réelle et plus solide; il aurait eu à la fois un grand trésor et un grand peuple.

Tout porte à croire que les droits de douane ont été imaginés par des peuples livrés exclusivement au commerce et à la navigation; c'est un appât offert aux autres puissances pour en obtenir le privilége de les approvisionner de tous les objets de consommation et de luxe; c'est le serpent caché sous l'herbe. *Cavete hìc.* Les Tyriens, les Phéniciens, les Carthaginois, étaient tributaires des autres peuples par les droits de douane qu'ils leur payaient. Les derniers, s'il faut s'en rapporter à Polybe, versaient des sommes énormes dans le trésor du roi de Syracuse par leurs exportations en Sicile. Qui pourrait calculer ce que les Anglais paient aujourd'hui en droits de douane aux puissances continentales? Mais c'est précisément cette sortie de fonds exorbitante qui fait leur prospérité réelle, puisqu'elle suppose une exportation immense à laquelle jadis tous les peuples participaient.

L'auteur de l'*Esprit des Lois* voudrait que l'Etat fût neutre entre sa douane et son commerce, et que ces deux choses ne se croisassent point. « Alors, » ajoute-t-il, « on y jouirait de la liberté du commerce (1). » Avec un peu plus de connaissance des principes de l'administration, Montesquieu eût reconnu que ce qu'il demandait était absolument impossible. Il faudrait, pour jouir de cette liberté, que tous les gouvernemens, au lieu d'avancer ou de reculer les lignes des douanes, comme ils le font de temps en temps par suite de conquêtes ou d'échange de territoire, les supprimassent tout-à-fait. Ils éviteraient mille inconvéniens attachés à la perception de ces droits. « Lorsqu'il n'est plus « permis, » dit l'abbé de Condillac dans ses *Elémens du Commerce et du Gouvernement*, « de rien exporter ou de rien importer qu'au « préalable on n'ait payé une certaine taxe, « tout renchérit; et ce renchérissement qui « diminue la consommation et ensuite la re- « production, ralentit tout à coup le com- « merce. »

En Chine, les douanes sont établies dans les ports de mer; et personne n'ignore qu'il n'y a pas de pays où le commerce soit plus

(1) Voyez l'*Esprit des Lois*, liv. 20, chap. 14.

florissant. Mais en général les gouvernemens de l'Europe croiraient être moins riches si le montant des droits de douane ne figurait pas dans leurs budgets. Ils ne voient pas qu'en les supprimant, ils économiseraient d'abord les frais d'administration, qui absorbent une grande partie des produits, et qu'ils ranimeraient les arts et le commerce, en les dégageant des entraves que les douanes mettent sans cesse à leur entier développement. La Diète de Francfort paraît avoir reconnu cette vérité. Elle a le projet, dit-on, de supprimer les douanes dans l'intérieur de l'Allemagne; et on ajoute que les autres puissances de la Confédération germanique ne sont pas éloignées d'adopter ce système.

Concluons, de tout ceci, qu'un impôt sujet aux variations et aux caprices du commerce, qui hausse ou baisse au hasard, qui s'alimente de gêne, de procédures, de contrebande, est toujours très-éventuel; et que c'est s'exposer à de faux calculs que de compter sur une rentrée fixe et permanente.

Au nombre des impôts indirects connus des peuples de l'antiquité, il faut encore placer les droits sur le sel. Ils faisaient partie des revenus des rois d'Assyrie et d'Egypte ; ils se percevaient pour le compte du gouverne-

ment, à Athènes. Le sel se vendait à Rome à raison d'un demi-as la livre ; il éprouva une augmentation d'un sixième, ensuite d'un tiers ; il fut doublé lors de l'invasion d'Annibal en Italie ; supprimé avec les autres impôts indirects après la bataille de Zama ; et remis en vigueur sous Jules-César, qui sentit la nécessité de rétablir la balance entre les recettes et les dépenses publiques.

C'est un principe reconnu, que tout droit est onéreux lorsqu'il n'est pas proportionné aux facultés des redevables. On peut dire qu'il est intolérable lorsqu'il excède la valeur de l'objet sur lequel il est assis. On a remarqué, dans le dernier siècle, que l'impôt sur le sel excédait, dans quelques Etats de l'Europe, dix-sept fois la valeur du sel. « C'est alors, » dit Montesquieu, « que l'illusion est détruite, « et que chacun est à portée de voir qu'il est « conduit par une administration vicieuse (1). »

J'ai fait observer, en parlant de l'impôt foncier, qu'un des points les plus importans du ministère des finances, était de connaître la portion que l'Etat peut légitimement réclamer des propriétaires des biens-fonds. J'ai indiqué le moyen d'obtenir ce résultat, en suivant le taux progressif du marc d'argent.

(1) Voyez l'*Esprit des Lois*, liv. 13, chap. 8.

Ce calcul n'est point applicable aux impôts indirects, dont la quotité ne peut se fixer que d'après la valeur réelle des marchandises, et selon qu'elles sont plus ou moins utiles et nécessaires.

Il convient donc de distinguer dans les marchandises sujettes à l'impôt, celles de première nécessité, comme le blé, la viande, quoique Smith mette en question si elle est indispensable à la vie (1); le vin, le sel, la laine, etc., de celles dont, à la rigueur, on pourrait se passer, telles que le tabac, le café, le sucre, l'indigo, les liqueurs, etc. Les premières doivent être taxées légèrement, et toujours en raison des facultés de la basse classe, d'après ce principe établi par l'auteur de la *Théorie de l'Impôt*, qu'un droit rapporte en raison de ce qu'il est léger (2). Il n'y a pas d'inconvénient, au contraire, de forcer la taxe sur les marchandises de luxe, parce qu'elles sont ordinairement consommées par les gens riches et en état de les payer. C'est au Gouvernement, au reste, à régler dans l'intérêt du commerce, les droits exigés des

(1) Je n'aurais jamais cru qu'un Anglais fût capable d'un pareil doute. Il m'a fallu lire deux fois le passage, pour en être bien convaincu. Voyez Smith, liv. 5, chap. 2.

(2) Voyez l'ouvrage sur la théorie de l'impôt.

consommateurs, et à les combiner de manière à ce qu'ils soient perçus avec facilité, et toujours avec modération. Cicéron assure que le sénat se détermina à supprimer les impôts indirects, pour mettre un terme aux vexations et violences des préposés chargés de ces sortes de recouvremens.

Il me reste à faire mention de deux impôts inconnus des peuples de l'antiquité, et dont l'invention appartient exclusivement aux modernes. Ces impôts sont basés, l'un sur l'appât d'un gain énorme, par l'effet d'une chance avantageuse demandée au hasard; et l'autre, sur les besoins d'une correspondance entre les membres de la société. On voit déjà que je veux parler de la loterie royale et de l'administration des postes.

Smith pense qu'on ne marquerait aucun empressement à mettre à la loterie, si chaque lot n'excédait la somme de 20 francs. Je ne serais pas éloigné de le croire. Ce jeu finirait par ennuyer, et on y renoncerait bientôt. C'est l'espoir d'un gain immense, pour une mise de peu de valeur, qui fait le bénéfice de la loterie. Je connais des hommes de mérite, des fonctionnaires publics, pères de famille, livrés à cette malheureuse passion qui les conduit chaque jour à leur ruine; mais c'est sur-

tout dans la classe malaisée et peu réfléchissante qu'elle se fait sentir avec violence, et cause des désordres affreux. Les abus de confiance, le faux, le vol, le meurtre même, sont des effets journaliers de la loterie. Un pareil impôt, si contraire aux bonnes mœurs, ne pouvait entrer dans le système de finances des anciens, où tout se liait et se rapportait à l'intérêt des contribuables.

Quant à l'administration des postes, il y a lieu de s'étonner que les Romains ne l'aient point imaginée. Je ne connais pas d'impôt mieux assis. « C'est, » dit Smith, « le seul projet « de cette espèce qui ait réussi dans les mains « de toutes les sortes de gouvernemens (1). » La perception en est extrêmement facile, parce qu'elle est fondée sur l'utilité publique; car il ne suffit pas d'établir des droits sur le peuple, il faut qu'ils puissent se percevoir facilement, et qu'ils se perçoivent, comme dans l'antiquité, pour l'intérêt de tous.

(1) Voyez Smith, liv. 5, chap. 11.

CHAPITRE XXI.

Des Mines.

TANT que les peuples sont pauvres, que les productions spontanées de la terre fournissent à leurs besoins journaliers réduits au plus petit nombre possible, en un mot, qu'ils n'ont de commerce qu'autant qu'il leur en faut pour vivre, les mines ne peuvent leur être d'aucune utilité ; aussi ne sont-ils jamais tentés de les ouvrir ; ils les ouvriraient, qu'ils les regarderaient avec indifférence, et ne sauraient en tirer aucun parti. Les Romains, durant le temps de leur grossièreté, qui fut en même temps celui de leurs vertus, défendirent expressément d'exploiter les matières subterranées de l'Italie.

Voilà précisément ce que font les peuples pauvres, et dont les mœurs sont encore pures. Les Athéniens, plus avancés dans la civilisation que les Romains, étaient dans l'usage d'accorder des concessions particulières, moyennant un vingt-quatrième de béné-

fice. Cette rétribution ne paraissait pas modique dans un temps où l'art d'appliquer les machines hydrauliques à l'extraction des métaux n'était pas connu. Les concessionnaires retiraient si peu de profit de leurs marchés, que la plupart se voyaient forcés, pour satisfaire à leurs engagemens, de demander à l'administration des indemnités qu'ils n'obtenaient presque jamais.

Ce n'est qu'à l'époque où les accroissemens de la population et du commerce exigent des signes représentatifs des valeurs, que le gouvernement songe à tirer parti des mines, dont il autorise l'exploitation, moyennant un bénéfice imposé aux concessionnaires. Il ferait mieux, je crois, de la prohiber, à l'exemple de l'empereur Cang-Hi, qui fit fermer des mines d'argent, pour ne pas sacrifier la vie de ses sujets dans une occupation si pénible et si opposée aux soins de l'agriculture et du commerce (1). C'est un grand malheur en effet lorsque ces richesses idéales et conventionnelles font oublier à l'administration celles effectives que la nature lui a données, le travail et l'industrie des peuples. Quel avantage réel, je le demande, l'Espagne retirait-elle de ses mines d'or et d'argent du Mexique et

(1) Voyez les *Mémoires* du P. Lecomte, tome I.

du Pérou? Aucun. Plus les mines étaient abondantes et produisaient de lingots, qui servaient à tous les paiemens, plus l'administration s'appauvrissait. Ce fut au milieu des monceaux d'or et d'argent apportés avec tant de peine par ses galions, que Philippe II fit cette banqueroute avilissante qui le rendit si méprisable aux yeux de ses propres sujets, banqueroute renouvelée avec plus d'avilissement encore par l'un de ses successeurs, par Philippe IV.

Il y avait, suivant Montesquieu, un vice intérieur et physique dans la nature de ces richesses, qui les rendait vaines. « L'or et « l'argent, » dit-il, « sont une richesse de « fiction ou de signes. Ces signes sont très-« durables, et se détruisent peu, comme il « convient à leur nature. Plus ils se multiplient, « plus ils perdent de leur prix, parce qu'ils « représentent moins de choses (1). » C'est fort bien; mais ce n'était pas parce que l'argent représentait moins de choses, que les Espagnols étaient pauvres au milieu de leurs richesses; ce vice physique provenait uniquement de leur indolence, favorisée par la facilité qu'ils trouvaient à se procurer de l'étranger les objets de consommation qu'ils tiraient

(1) Voyez l'*Esprit des Lois*, liv. 21, chap. 22.

auparavant de leur propre fonds. Le gouvernement s'apercevait-il que les provinces manquaient de blé, il en faisait venir de la France où il était en abondance, et à plus bas prix qu'en Espagne; il en fait même venir aujourd'hui, qui le croirait? des Etats de Maroc et d'Alger (1). Avait-il besoin de draps, de fusils, pour l'habillement et l'équipement des troupes, c'était la France qui lui en fournissait. Fallait-il armer et équiper une flotte, les voiles, les cordages, les canons, les munitions, tout était fourni par la France et l'Angleterre. C'est ainsi que le cabinet de Madrid, qui se croyait beaucoup plus riche parce qu'il avait quelques piastres de plus à sa disposition, étouffa petit à petit jusqu'à la dernière racine du commerce et de l'industrie nationale, par l'introduction des marchandises étrangères dans le royaume. Qu'on se rappelle ces mots pleins de sens et de vérité d'Henri IV : « C'est « pour moi, » disait-il, « que mon frère le « roi d'Espagne exploite les mines du Pérou « et du Mexique. » Les Anglais peuvent dire aujourd'hui : « Nous n'avons point de mines; « mais on exploite pour nous celles des quatre « parties du monde. »

(1) Voyez le *Voyage dans l'empire de Maroc*, par Lempière, page 73.

La cour de Lisbonne crut devoir suivre les mêmes principes d'économie, ou plutôt le même esprit de vertige. S'il faut s'en rapporter aux écrivains portugais, la découverte du Brésil mit un tel bouleversement dans les idées de ce peuple, qu'il méconnut ses véritables intérêts, et s'en forma d'imaginaires; on peut dire qu'il quitta la réalité pour l'ombre. Les artistes de toutes les classes abandonnèrent leurs ateliers pour aller chercher, à travers mille dangers, une fortune qu'avec plus de jugement ils eussent trouvée dans leur propre pays. Les cultivateurs eux-mêmes, chose inconcevable! vendaient leurs charrues, sans que l'administration fît la moindre tentative pour s'y opposer.

Un ministre sage, éclairé, et par-dessus tout attaché à sa patrie, proposa au cabinet de Lisbonne, comme un moyen sûr de ramener le peuple portugais aux vrais principes des richesses nationales, à l'agriculture et au commerce, de fermer les mines du Brésil, et de défendre l'importation des métaux; mais le gouvernement, influencé par la cour de Saint-James, rejeta cette proposition, comme contraire à la prospérité du royaume, et continua à permettre l'exploitation des mines, sans s'apercevoir que l'or et l'argent qu'il en retirait fai-

saient augmenter, dans la même proportion, la valeur des marchandises. Il est vrai qu'il les obtenait à beaucoup meilleur marché des Français et des Anglais, mais c'était toujours au préjudice du commerce de l'Etat.

Que faut-il conclure de là? Que les gouvernemens de l'Europe doivent abandonner l'exploitation des mines, comme produisant la dépopulation et la misère, ainsi que l'affirme l'abbé de Condillac? Abroger les concessions accordées jusqu'à ce jour, et ruiner, par suite, les concessionnaires, à l'exemple des Grecs et des Romains? Non, assurément; il faut que les extractions des métaux, qu'on dit si nécessaires dans un grand Etat, quoiqu'un peuple voisin donne l'exemple du contraire, servent à remplacer le numéraire que le commerce maritime enlève journellement. Il suffit que la masse de l'argent en circulation soit toujours la même, pour maintenir l'équilibre dans le prix des marchandises. « L'exploitation des mines, » dit Smith, « est une loterie où les billets gagnans ne compensent pas les perdans; celle que devrait le moins encourager un législateur prudent qui désirerait augmenter le capital de sa nation (1). »

(1) Voyez Smith, tome III, chap. 7.

M. de Humboldt assure que l'Europe reçoit annuellement de l'Amérique 43 millions et demi de piastres, qu'il en reflue environ 25 millions et demi dans l'Asie méridionale, et qu'il en reste 18 millions en Europe; que, sur cette masse, 6 à 7 millions sont convertis en bijoux et vaisselle; que, d'un autre côté, l'Europe tire de ses propres mines et de celles de Sibérie environ 4 millions de piastres: donc l'accroissement constant et réel du numéraire ou des métaux précieux, ajoute cet illustre écrivain, peut être évalué à 15 millions de piastres, ou 78,700,000 f. Ce tableau est très-satisfaisant; il ne doit laisser aucune inquiétude à ceux qui pensent que le numéraire circulant, loin de s'accroître, diminue tous les jours par l'effet du commerce des Indes.

Le capital de l'Europe, suivant M. de Humboldt, augmente annuellement de 1 pour 100. J'ai dit, et je crois avoir prouvé, que cette augmentation était d'un peu plus de deux pour cent (1). M. de Humboldt la fait dériver de la découverte des mines du Nouveau-Monde, qui ont multiplié les signes des va-

(1) Voyez le *Traité du Gouvernement des Romains, considéré sous le rapport de la politique, de la justice, des finances et du commerce.*

leurs. Je sais que le prix commun des choses a plus que triplé depuis la découverte des mines de l'Amérique ; mais je crois que l'augmentation dont parle M. de Humboldt provient du perfectionnement des objets industriels, qui est indépendant du plus ou du moins des métaux extraits des mines, et des bonnes ou des mauvaises opérations des gouvernemens.

CHAPITRE XXII.

Du domaine public; de la régie; des administrations collectives.

Je n'examinerai point ici si l'Etat doit avoir un domaine ordinaire et extraordinaire, et si ce domaine est aliénable ou non; c'est une question que des écrivains du plus grand merite ont déjà traitée, et que l'un d'eux a résolue d'une manière positive; je veux montrer seulement que moins le domaine est étendu, plus l'administration y gagne.

Chez les anciens, le domaine formait la partie la plus importante du ministère des finances, le 1er art. des *Voies et Moyens*. « Les « revenus de la république d'Athènes, » dit l'abbé Barthélemy, « étaient de deux sortes; « ceux qu'elle percevait dans le pays même, « et ceux qu'elle tirait des peuples tributaires. « Dans la première classe, on comptait le « produit des biens-fonds qui lui apparte- « naient en propre, c'est-à-dire des maisons « qu'elle louait, des terres et des bois qu'elle « affermait. La seconde consistait dans les « tributs que lui payaient quantité de villes et

« d'îles qu'elle tenait dans sa dépendance (1). »

Les Romains divisèrent leur territoire en trois parties inégales. La première fut consacrée au service du culte ; la seconde aux dépenses de l'Etat ; la troisième fut divisée entre tous les citoyens, division qui, dans la suite, servit de base pour le partage des pays conquis. Les produits de la seconde partie dont se composait le domaine proprement dit, n'étant plus en balance avec les besoins du service public, surtout depuis l'établissement de la solde, car jusqu'alors les citoyens avaient fait la guerre à leurs dépens, il fallut imaginer de nouvelles ressources ; et on n'en trouva pas de plus sûres que l'impôt direct (2) ; ainsi l'administration eut, d'un côté, les revenus du domaine, et de l'autre, le montant des impôts.

Cet ordre de choses passa aux peuples modernes, avec cette différence, toutefois, que le produit du domaine, au lieu d'être affecté au paiement des dépenses publiques, devint le patrimoine du prince, qui put en disposer à son gré. On voit, dans *l'Histoire de France*, que Louis-le-Débonnaire, étant roi d'Aquitaine, s'en dessaisit en faveur de ses courtisans,

(1) Voyez le *Voyage du jeune Anacharsis*, tome IV, liv. 56.

(2) C'était une réunion du *tributum* et du *vectigal*.

et que Charlemagne, mécontent de cette libéralité, fut obligé de nommer des commissaires pour remettre tout dans l'ordre accoutumé. Montesquieu vante beaucoup l'excellence de cette mesure ; pour moi, je la trouve inconvenante et déplacée. Sans doute ce jeune prince, en se privant de ses domaines, agissait contre ses propres intérêts ; mais au fond il ne perdait pas grand'chose, puisque ces domaines étaient régis par les préposés du fisc, dont le talent était admirable pour en détourner les produits. Le conseil de Charlemagne aurait dû, ce me semble, fermer les yeux sur cette générosité du roi, et ne pas rendre publics des actes de faiblesse qui ne servaient qu'à le déshonorer dans l'esprit de ses sujets. Au lieu donc de chercher à rentrer dans la jouissance des fiefs cédés volontairement par l'héritier présomptif à ses courtisans, et dont il ne retirait aucun profit, Charlemagne devait plutôt en ordonner la vente, et les soumettre au paiement de l'impôt direct. On se contenta seulement de déclarer les domaines de la couronne inaliénables.

Le citoyen de Genève, dans son Discours sur l'économie politique, fait un aveu singulier. Il dit qu'il n'est pas impossible que le produit du domaine, mal administré, se réduise à rien ; mais, ajoute-t-il, il n'est pas de

l'essence du domaine d'être mal administré. J'ose ne pas être de son avis ; il me semble, au contraire, qu'il n'y a pas de biens plus mal gouvernés que les domaines nationaux, confiés ordinairement à une régie dépendante du ministère des finances. Je suis fondé à croire que les biens ruraux domaniaux, administrés par la régie de l'enregistrement, ne rapportent pas au Gouvernement plus d'un pour cent, déduction faite des frais de culture et d'administration, etc. ; et les propriétés urbaines deux pour cent. Je pense donc qu'il est de l'intérêt de la France, ainsi que des autres Etats de l'Europe, de ne conserver que les domaines rigoureusement nécessaires au service de l'administration, et d'aliéner le reste, pour grossir le produit de l'impôt direct; je n'en exempterais pas même les forêts nationales, sauf les réserves indispensables pour les plaisirs du prince, l'usage de l'artillerie, de la marine et des bâtimens intérieurs. Il résulterait de cette disposition un double avantage, une augmentation de recette et une diminution de dépense (1).

(1) Ces observations deviennent sans objet, depuis la vente des forêts nationales. J'aurais pu les retrancher de mon livre, comme tenant à une question entièrement épuisée; mais j'ai indiqué les motifs qui m'ont porté à les y laisser.

Que si on craignait de manquer un jour de bois de chauffage, et de déroger au principe qui veut qu'une nation ait le cinquième de son territoire en forêts, le Gouvernement pourrait stipuler qu'une partie des biens vendus ne changerait pas de nature. On lit, dans le *Voyage en Canada*, d'Isaac Weld, que les habitans des Etats-Unis d'Amérique, qui vivent sous une administration paternelle et très-éclairée, ne font aucun cas des propriétés boisées : les terres découvertes ont, à leurs yeux, une plus belle apparence que les autres; et cette opinion, ajoute-t-il, est celle des Canadiens eux-mêmes. Voici, au reste, ce que rapporte à ce sujet un écrivain français fort estimable :

« Je ne partage pas l'opinion de Forster « sur la prétendue diminution des matières « inflammables. Rien ne se perd dans la na- « ture, rien ne meurt : tout renaît sous des « formes, des combinaisons différentes. Les « forêts, qui jadis embellissaient la surface « de la terre, se trouvant ensevelies dans ses « vastes réservoirs, par suite de quelque explo- « sion subterranée, fourniront amplement « aux hommes la quantité de combustibles « qui leur est nécessaire. On renoncera aux « feux de bois; on cherchera des mines de

« charbon ; et comme il n'est aucun point « sur le globe qui n'ait subi quelque révo- « lution, on en trouvera sans peine. »

Enfin, il faut se pénétrer de cette vérité reconnue, qu'un Etat n'est pas florissant parce qu'il a de grandes propriétés, mais parce qu'elles sont bien cultivées et bien administrées; et on peut, je crois, s'en rapporter aux acquéreurs sur le soin d'en obtenir toutes les améliorations dont elles sont susceptibles.

On a beau dire que la régie est l'administration d'un père de famille, qui lève lui-même avec économie et avec ordre ses revenus ; qu'elle est préférable à la ferme générale, il paraîtra toujours étonnant à ceux qui étudient l'histoire pour en recueillir quelques fruits utiles, que les Grecs et les Romains, dont les idées en matière de finances étaient si saines et si lucides, ne l'aient point adoptée ; qu'ils n'aient pas même cherché à en faire l'essai ; en un mot, qu'ils ne l'aient point imaginée. « On affermait à Athènes, » dit l'abbé Barthélemy, « la plupart des impôts. L'adjudication « s'en faisait dans un lieu public, en présence « de dix magistrats qui présidaient aux en- « chères. Les fermiers de l'Etat devaient, « avant le neuvième mois de l'année, remet-

« tre la somme convenue aux receveurs des « finances. Quand ils manquaient à leurs en« gagemens, ils étaient mis en prison, con« damnés à payer le double, et privés d'une « partie des priviléges des citoyens jusqu'à « leur entière libération (1). »

Les Romains affermaient non-seulement le produit du domaine public, mais encore l'impôt direct, qui formait le premier chapitre de leur *Rationarium* (2), et dont la perception était si délicate et si difficile. Assurément ils ne pouvaient que gagner par l'effet de la régie ; toutes les fonctions publiques s'exerçant gratuitement, ils auraient d'abord économisé le traitement et les remises des régisseurs, et profité en outre du bénéfice des fermiers. Il eût fallu seulement établir une direction générale, et salarier quelques employés de plus, ce qui n'eût pas occasioné une grande dépense. Pourquoi donc les censeurs ne pensèrent-ils pas à la régie, qui présentait tant d'avantages réels? Etait-ce pour faire la fortune des chevaliers romains, des adjudicataires de l'empire ? Cela n'est pas présumable. Jamais l'intérêt particulier ne

(1) Voyez le *Voyage du jeune Anacharsis*, tome IV.

(2) Le *Rationarium* était, à Rome, ce que nous appelons si élégamment le Budget.

l'emporta dans l'esprit de ces graves magistrats sur l'intérêt public : d'ailleurs les chevaliers romains avaient d'autres moyens de s'enrichir. Les uns se chargeaient des fournitures de la guerre et de la marine ; les autres obtenaient des concessions pour l'exploitation des mines ; d'autres employaient leurs fonds à des spéculations commerciales. Le bail des fermes était leur pis-aller, leur dernière ressource. On ne peut non plus accuser les censeurs de pactiser avec les fermiers. Il ne faudrait pas connaître le caractère et les principes de ce peuple, pour s'arrêter sérieusement à cette idée. Quels étaient donc leurs motifs de préférence pour l'administration collective ? Oserai-je énoncer mon opinion ? Je crois que la ferme, continuellement surveillée par les censeurs, présentait au gouvernement beaucoup plus de sécurité pour l'exécution des mesures administratives et l'acquittement des dépenses publiques, que la régie, dont la marche lourde et traînante tend toujours, dans un grand Etat, à compromettre le service, inconvénient que la ferme ne saurait avoir, forcée, par ses obligations, à faire des versemens à des époques fixes et déterminées. D'un autre côté, la régie exige un grand nombre de salariés dont il faut

suivre et diriger les opérations, au lieu que la ferme, s'administrant par elle-même, le Gouvernement est dispensé de tout paiement et de toute espèce de surveillance. Voilà, autant que je puis le conjecturer, les motifs des anciens à préférer l'administration collective à la régie, et à ne pas penser qu'elle fût moins avantageuse au Gouvernement. Nous voyons, par des documens historiques, que sur une recette de 100 millions de sesterces, les fermiers romains en versaient 95 à l'épargne; les 5 millions restans servaient à l'acquit des dépenses administratives. Nos régies, notamment celles des revenus indirects, sont loin de présenter une pareille situation : je ne crois pas que la direction générale de l'*Excise*, à Londres, dont l'organisation est un modèle d'économie, offre un résultat aussi satisfaisant. Je sais que, du temps de la Ferme Générale, en France, les versemens au Trésor royal étaient du tiers environ de la recette effective; mais c'était la faute du contrôleur-général des finances, ou plutôt de l'incurie de ses bureaux. Je ne crains pas de le dire, j'aimerais cent fois mieux des fermiers-généraux habiles à s'enrichir, que des régisseurs avides, établissant des recettes fictives et des travaux imaginaires, pour agrandir leur domaine, grossir

leurs budgets, et se rendre nécessaires au Gouvernement.

La régie procurerait sans contredit tout le bien qu'on lui attribue; elle épargnerait à l'Etat les déprédations des fermiers-généraux, et au peuple le spectacle des fortunes scandaleuses acquises à ses propres dépens, si le Gouvernement en confiait les fonctions à des hommes capables et probes, et s'assurait par lui-même de l'emploi des fonds mis à leur disposition. C'est ainsi qu'en agissait l'ancien roi de Sardaigne. Ce prince avait mis en régie plusieurs manufactures de tabac, de bouteilles, de plomb, etc. L'ordre était si bien établi, et l'économie telle, qu'une recette de 100,000 fr. n'entraînait que 5,000 fr. de dépenses administratives. Il faut dire aussi que le roi choisissait lui-même les préposés, dont la conduite était soumise à un règlement des plus sévères. Cela me donne lieu de croire qu'un examen de capacité pour les employés des ministères et des administrations ne serait pas sans utilité en France.

L'empereur Alexandre en a donné l'exemple. Suivant un décret de ce prince, tout individu qui désire être employé comme assesseur de collége, ou conseiller d'Etat, soit pour un service civil ou diplomatique, doit produire

un certificat de l'une des Universités qui existent en Russie, avec le témoignage de sa capacité à remplir les fonctions qui lui seront confiées. « Jusqu'à présent, » ajoute l'écrivain qui me fournit ces documens, « la Russie « n'offrait pas les moyens d'acquérir l'instruc- « tion propre à former des sujets pour le « civil, et à frayer le chemin des connaissan- « ces relatives aux diverses fonctions pour « lesquelles il est indispensable de donner « des preuves de capacité. Grâces aux soins « vigilans du Gouvernement, nous avons « maintenant l'assurance que nos places ad- « ministratives vont peu à peu être remplies « par des personnes capables de s'en acquit- « ter. »

Les progrès de cette puissance dans le domaine de la civilisation sont inimaginables. Encore une révolution en Europe, et les Russes marcheront à l'égal des peuples les plus polis et les plus éclairés.

CHAPITRE XXIII.

De l'Epargne ; de la circulation du numéraire.

L'ADMINISTRATION de l'Epargne n'était presque rien dans les anciennes républiques. Sparte fut long-temps sans trésor ; et qu'en aurait-elle fait? Elle ne levait aucun impôt, et ne payait aucun fonctionnaire. Elle n'avait pour toute monnaie que de grosses pièces de fer, dont la circulation devenait chaque jour plus difficile et plus incommode. Un trésorier eût été très-embarrassé de pareilles espèces. Ce n'est pas qu'il ne lui survînt de temps en temps des dépenses accidentelles ; mais elle les acquittait au moyen des privations qu'elle imposait aux citoyens. C'est ainsi que les habitans de l'île de Samos obtinrent du gouvernement de Lacédémone une somme d'argent qu'ils lui avaient demandée, et dont ils avaient le plus pressant besoin. Mais une chose vraiment extraordinaire, et qui prouve la simplicité de ce peuple, c'est que l'admi-

nistration étendit cette mesure aux esclaves et même aux bêtes de somme (1).

Mais si les Spartiates, ennemis des richesses, n'avaient point de trésor, les Athéniens, par un esprit contraire, avaient autant de caisses que de natures de revenus. Il y en avait une pour les tributs ordinaires; une pour le domaine public; une pour le produit des mines; une pour les amendes et confiscations; une pour les douanes, etc. Chaque caisse était dirigée par dix trésoriers choisis parmi les personnes les plus notables d'Athènes; leurs fonctions étaient gratuites et temporaires, comme celles des autres magistrats; mais ils étaient responsables des deniers confiés à leur surveillance, et dont le sénat réglait l'application suivant les désirs du peuple.

Les Romains, dont les principes administratifs différaient peu de ceux des Grecs, imprimaient à toutes leurs institutions un caractère qui les rendait en quelque sorte sacrées. Comme les Athéniens, ils possédaient un trésor composé de plusieurs caisses; il était placé dans un temple, et portait le nom d'Epargne. Caton nommé questeur, le rendit, au rapport

(1) Voyez ce qu'en dit l'abbé Barthélemy, dans son *Voyage du jeune Anacharsis*, tome IV, liv. 46.

de Plutarque, plus respectable que le sénat (1). Les créanciers et les débiteurs de l'Etat avaient seuls le droit d'y entrer, bien différent de l'administration du trésor des peuples modernes, où malgré les sentinelles qui veillent jour et nuit à la porte, les agioteurs et les fripons de toute espèce ont accès à chaque instant, et toujours dans des vues criminelles. Cela s'explique facilement. Les anciens gouvernemens ne connaissaient ni les dettes perpétuelles, ni les dettes flottantes, ni les caisses d'amortissement, ni les banques et autres compagnies financières, ni les cédules, ni les billets de caisse, ni les obligations des receveurs, ni les bons d'annuités, etc. Ils ne se trouvaient jamais dans la nécessité de recourir à la voie funeste des anticipations, des négociations, des emprunts publics. Le montant des impôts se versait partie en nature, partie en argent, et servait à acquitter les dépenses fixes et ordinaires. Quant aux dépenses extraordinaires, elles se payaient sur un fonds de réserve qui ne recevait jamais d'autre destination.

L'Epargne ne possédait donc rien qui pût donner lieu au moindre agiotage, tenter l'avarice des publicains, des faiseurs d'affaires, de

(1) Voyez Plutarque; *Vie de Caton d'Utique.*

ceux qui, n'ayant rien à perdre, cherchent à s'enrichir à quelque prix que ce soit. Ils n'avaient que le prêt à intérêt usuraire, et il faut avouer qu'ils s'en acquittaient avec beaucoup de dextérité. Caton ne rougissait pas de demander 36 pour 100 par an; et Sénèque, tout en écrivant sur le mépris des richesses, convenait qu'il avait acquis des millions en prêtant à un intérêt usuraire. Il est juste d'observer que le gouvernement n'était pour rien dans cet infâme jeu; c'étaient les fournisseurs et les entrepreneurs dont les spéculations exigeaient une grande mise de fonds, qui l'alimentaient chaque jour à leurs propres dépens.

L'organisation de l'Epargne, sous le règne d'Auguste, est une critique de l'administration des finances des peuples modernes. Croirait-on que lorsque Rome était maîtresse des trois parties de la terre alors connues, qu'elle commandait à tant de peuples divers, il n'y avait, pour diriger ce département, que deux questeurs, dont l'un était chargé des recettes et des dépenses publiques, l'autre des recettes et des dépenses secrètes. Ils n'avaient, l'un et l'autre, sous leurs ordres immédiats, qu'une vingtaine d'employés intelligens. C'est un fait rappor-

té par Polybe, le plus véridique des historiens. Il est vrai que les emplois se multiplièrent dans la suite, et qu'on finit par les accorder, non au mérite personnel, mais à l'ignorance, au vice recommandé par une courtisane, un flatteur ou un bouffon; mais cela tenait évidemment à la corruption, qui, dans tous les temps et chez tous les peuples, produit à peu près les mêmes résultats.

En se pénétrant de ces faits historiques, on reste convaincu que le ministère des finances n'a vraiment quelque consistance que dans le Gouvernement monarchique. Il semble qu'on ne peut se former l'idée d'un roi, sans l'accompagner en même temps d'un trésor, d'une légion d'employés et de beaucoup de dépenses. On lit dans Polybe, qu'Attale, en instituant pour héritier le peuple romain, lui abandonna non-seulement son royaume, mais encore son trésor. Auguste, ayant réduit l'Egypte en province romaine, réunit à l'épargne de Rome le trésor des Ptolémées, mesure infiniment sage, et dont l'effet fut de relever le crédit éteint par suite des proscriptions et des guerres civiles. Après la conquête de l'empire romain par les Barbares, le trésor devint tellement la propriété d'un monarque, que, suivant Montesquieu,

lorsque celui-ci donnait à un de ses enfans un royaume, il y joignait toujours un trésor (1). Ceci me conduit à une question d'économie politique du plus grand intérêt.

On croit communément que l'abondance du signe est une marque certaine de la prospérité de l'épargne ; qu'elle met le gouvernement à même d'augmenter, quand il le veut, le nombre de ses troupes et de ses vaisseaux, de bâtir des palais, de fonder des institutions, d'entreprendre enfin de plus grandes choses. Mais qu'on daigne se rappeler que les Pyramides d'Egypte et le Colosse de Rhodes ne coûtèrent à l'administration que des ognons et de la bouillie distribués aux ouvriers ; et que ce fut dans le temps que le sénat romain percevait en nature une grande partie des contributions publiques, que s'élevèrent à Rome et dans différentes provinces de l'empire, tous ces monumens majestueux dont les débris encore debout font l'admiration des peuples. S'il était vrai que l'abondance du signe multipliât les moyens de force et de sûreté des gouvernemens, la Hollande, dans les temps modernes, n'aurait pu résister aux armes de Philippe II, qui avait en son pouvoir toutes les mines du Nouveau-Monde,

(1) Voyez l'*Esprit des Lois*, liv. 30, chap. 4.

et les Etats-Unis d'Amérique auraient succombé dans la lutte qui s'engagea au sujet de leur indépendance.

L'abondance du numéraire est dans l'origine indifférente par elle-même, puisque le prix des choses se met tout de suite en équilibre avec l'argent. Elle est même onéreuse au Gouvernement ; car comme il n'a d'autres revenus que le produit des contributions, les fonds en provenant doivent nécessairement, lorsqu'il les remet en circulation, perdre une partie de leur valeur nominale. Il suit de là, que plus le signe représentatif est abondant, plus l'Etat dépérit : c'est un excès d'embonpoint, si je puis m'exprimer ainsi, qui annonce la dissolution prochaine de l'industrie nationale. J'ai déjà fait remarquer que l'anéantissement des manufactures espagnoles datait à peu près de l'époque de la découverte des mines du Mexique et du Pérou ; et que le Portugal avait cessé d'être compris dans la balance politique de l'Europe, depuis qu'il avait chargé le gouvernement anglais de l'exploitation des siennes. Jamais nation, que je sache, ne s'est mise dans un tel état d'abaissement et de servitude, et n'a sacrifié, avec tant d'ineptie et d'indifférence, son commerce et son industrie à un

peuple aussi avide de l'un et de l'autre. L'administration la plus forte n'est donc pas celle qui possède une plus grande masse d'or et d'argent, mais dont le système financier est approprié à son principe et à ses moyens, et où la monnaie en harmonie avec le montant des reproductions foncières et commerciales, circule avec confiance et facilité. Il est constant que la France avait, du temps de Colbert, moins de fonds en circulation que l'Espagne. Je laisse à juger laquelle de ces deux puissances avait plus de force relative.

L'argent circule librement et avec facilité, lorsque le crédit public n'éprouve aucune atteinte par le fait de l'administration des finances. C'est sur les emprunts, les impôts mal assis, les mauvais systèmes, les fausses mesures du ministre, que les capitalistes et les ennemis des peuples fondent leurs bénéfices. Je ne connais pas, dans un Etat, de classe plus nuisible et plus misérable que celle des agioteurs, de ces pirates de bourses, qu'on peut, sans craindre de les déshonorer, comparer à ces insectes malfaisans qui paraissent ou se cachent aux premiers rayons du soleil. Plus le Gouvernement fait de mauvaises affaires, plus ils prospèrent. Ils ne songent pas qu'en ruinant l'Etat, ils le mettent dans la nécessité d'exi-

ger un jour le bilan de leurs fortunes. C'est ce que fit le régent après le système de Law. La chambre de justice qu'il établit, fit rentrer au Trésor royal plus de 500 millions sortis frauduleusement. Cette opération aurait dû ralentir la cupidité des agioteurs ; mais l'amour des richesses ne réfléchit pas ; il ne se corrige ni par les leçons de l'expérience, ni par les exemples.

Pour favoriser la circulation de l'argent, il faut encore un système monétaire bien entendu, et des pièces d'un compte facile et sûr. On sait que les pièces de 5 fr. valent 5 liv. 1 sou 6 den. tournois. J'ai vu, lors de la première émission de ces pièces, beaucoup de personnes les refuser, par la crainte d'être trompées. Cela rappelle le temps où il y avait en France deux sortes de sous, peu différens de matière et de forme. Ils disparurent, et furent remplacés par les sous de 4 liards, sur la représentation du prévôt des marchands. Ce magistrat fit sentir l'inconvénient de cette double monnaie dans les transactions commerciales.

Le premier obstacle à la circulation des espèces, c'est leur altération. Il est de la sagesse et même de l'intérêt du Gouvernement, de veiller à ce que les monnaies conservent tou-

jours le même poids et la même forme. Il doit sévir sans pitié contre ceux qui se permettent de les altérer. Les Romains avaient une législation criminelle peu sévère ; leur code pénal en fait foi. Ils n'en reconnurent pas moins la nécessité d'infliger la peine capitale aux faux monnoyeurs ; car les ennemis du bien public sont de tous les temps et de tous les pays.

Plusieurs causes concourent encore à rendre la monnaie défectueuse. Le frai, d'une part, et le peu de progrès des arts, de l'autre. Les Portugais ont, sans contredit, l'or et l'argent le plus pur. Cependant l'absence des arts y rend la monnaie très-défectueuse et très-facile à contrefaire. Aussi, a-t-on remarqué qu'il n'y a pas de róyaume où les faux monnayeurs et les rogneurs d'argent soient en plus grand nombre qu'en Portugal. Quant au frai, il se manifeste bientôt dans un pays où il n'existe d'autres signes représentatifs que la monnaie. Lorsque par une de ces causes, elle devient méconnaissable, le Gouvernement ne doit pas balancer à ordonner une refonte générale. Ce fut le premier acte administratif de Trajan à son avénement à l'empire, un de ceux qui firent le plus bénir sa mémoire.

On a souvent mis en question si les frais

de fabrication des monnaies devaient être à la charge des particuliers ou de l'Etat. A Rome, c'était l'Epargne qui supportait cette dépense, d'après ce principe reçu, que c'est à l'Etat à faire jouir les citoyens de l'avantage d'une bonne administration, dans laquelle le système monétaire est toujours en première ligne. Les gouvernemens modernes, sans cesse obérés, sans cesse aux expédiens, ont rejeté cette dépense sur les particuliers, en leur permettant de porter aux ateliers des lingots d'or et d'argent pour être frappés et convertis en monnaie, moyennant une faible rétribution. Mais ce moyen est à la fois mesquin et même impolitique, en ce qu'il peut donner lieu à un agiotage clandestin, indigne d'une administration éclairée. Enfin s'il est vrai, comme on le répète souvent, que le blé est un cinquième élément, on doit regarder la monnaie comme le sixième. Elle est aussi nécessaire dans un Etat civilisé que l'air qu'on y respire. Or, comme il importe au Gouvernement que cet air soit salubre, il lui importe également que la monnaie circule avec facilité et sans altération.

CHAPITRE XXIV.

Du crédit public; de son origine et de ses effets. Des banques et caisses d'escompte.

Je voudrais, une fois pour toutes, que les économistes modernes s'accordassent sur les causes qui constituent véritablement le crédit, cette pierre de touche des opérations financières et commerciales, ce signe infaillible de la prospérité des nations. Les uns, séduits par l'état florissant de l'empire britannique, parlent du crédit public comme d'une religion dont ils s'avouent les apôtres et les missionnaires les plus zélés, et font tout ce qu'ils peuvent pour avoir des prosélytes; les autres le regardent comme une doctrine fausse, dangereuse et capable de produire les plus grands désordres lorsqu'elle ne se lie pas au principe du gouvernement. Selon les uns, le crédit est un moyen d'économie, parce qu'il met l'administration à même d'obtenir des fournisseurs des conditions plus favorables; c'est un sujet de prodigalité, selon les autres, parce qu'il donne la facilité de dépen-

ser au-delà des besoins réels. Ceux-ci l'envisagent comme une boussole qui conduit au port du salut les gouvernemens en détresse; ceux-là prétendent que c'est un guide infidèle qui ne sert qu'à égarer et conduire à la banqueroute. Toutes ces contradictions, tirées des écrits publiés sur cet objet depuis deux ou trois ans, prouvent que le crédit n'est pas encore bien connu parmi nous ; tâchons, par un raisonnement succinct, et en remontant à sa naissance, d'en découvrir la véritable cause.

Il est remarquable que les peuples anciens n'avaient aucune idée du crédit dans son acception absolue ; ils ne connaissaient pas davantage le mot de finance, quoiqu'ils fussent pourtant très-fins, notamment les Phéniciens et les Carthaginois; et l'on ne doit pas en être surpris ; ils n'avaient ni papiers qui représentaient une créance, ni papiers qui représentaient une dette, ni banques, ni compagnies financières d'aucun genre; ils ne se trouvaient jamais dans la pénible nécessité d'ouvrir des emprunts pour combler des déficits, conséquemment ils ne connaissaient point les dettes publiques. Leur système de finances était de la plus grande simplicité ; ils imposaient, suivant l'usage habituel, les personnes et les choses. Les contributions ordinaires servaient,

comme je l'ai dit, à l'acquit des dépenses ordinaires ; les dépenses extraordinaires se payaient sur des fonds spéciaux. Ils paraient aux événemens fortuits par un fonds de réserve provenant de la vente des esclaves (1). Il est utile de faire observer que ce fonds était un moyen de crédit public ; qu'il servait de base à toutes les opérations militaires, à tous les projets d'envahissement, d'humiliation et de servitude. La chute du gouvernement de Carthage n'eut d'autre cause, s'il faut s'en rapporter à Polybe, que l'absence d'un pareil fonds. qui le priva, lors de l'invasion, des ressources dont il avait besoin pour vaincre.

Le renversement de l'Empire romain donna lieu à un autre système. L'équilibre politique qui s'établit parmi les peuples de l'Europe leur ôtant la faculté de s'agrandir au préjudice les uns des autres, ils cherchèrent à fonder des colonies lointaines. Leur industrie se dirigea, avec plus ou moins de succès, vers le commerce maritime. Christophe Colomb et Vasco de Gama sont peut-être les fauteurs de toutes les banqueroutes déclarées depuis environ trois siècles ; et ceci me rappelle une question encore indécise, celle de savoir si la décou-

(1) Voyez le *Traité du Gouvernement des Romains.*

verte de l'Amérique et du passage aux Indes par le Cap de Bonne-Espérance, peut être mise au rang des découvertes utiles. « Ces dé-« couvertes, » dit un écrivain anglais, « ont « augmenté notre commerce; mais il est ar-« rivé en même temps qu'un grand nombre « d'Européens ont été tentés de quitter leur « pays natal pour aller s'établir dans des pays « éloignés, et ont péri ou dans le trajet, ou « dans des régions dont le climat leur était « contraire. Un pareil commerce peut enri-« chir quelques Etats ou quelques villes par-« ticulières, mais il dépeuple l'Europe et em-« pêche la multiplication des habitans dans « les pays qui contiennent une grande éten-« due de terrain. » Quoi qu'il en soit, le passage aux Indes par le Cap de Bonne-Espérance, si vanté par Le Camoëns, et la connaissance d'un Nouveau-Monde, opérèrent une grande révolution dans le commerce, en introduisant en Europe des marchandises inconnues jusqu'alors, et dont l'utilité ne tarda pas à être généralement sentie, comme le sucre, le café, le coton, l'indigo, le quinquina, la porcelaine, etc. Ces différentes productions trouvèrent un écoulement facile, au moyen de l'abondance du signe métallique, qui décupla en très-peu de temps. On peut dater de cette

époque la naissance du crédit public et du crédit particulier. En effet, beaucoup de négocians français, anglais et autres, poussés par cette folle envie de s'enrichir, dont les têtes les plus saines ne pouvaient se défendre, s'empressèrent de passer dans les deux Indes et d'y établir un commerce d'échange; mais comme la bonne foi n'était pas toujours le mobile de leurs opérations, les indigènes ne voulurent plus donner leurs marchandises que pour de l'argent. On fut donc obligé de se réunir pour avoir une plus grande masse de fonds. De là les compagnies de finances, connues dans le temps sous la dénomination de Compagnies des Indes orientales et occidentales, du Missisipi, du Sénégal, etc.; de là les banques, dont je développerai bientôt l'organisation et le système, les comptoirs commerciaux; de là toutes ces actions et ces billets au porteur, sources de si grands bouleversemens dans l'administration générale; de là aussi les emprunts, les dettes publiques, les banqueroutes; et, par une suite nécessaire, le discrédit et la misère. Il faut cependant l'avouer, les compagnies des Indes, établies à Amsterdam et à Venise, jugèrent prudent, pour ne pas affaiblir la circulation dans l'intérieur, de n'émettre des billets que jusqu'à concurrence des

fonds envoyés au-delà des mers ; elles eurent aussi le bon esprit de payer l'intérêt des capitaux empruntés avec le bénéfice sur la vente des marchandises coloniales importées; aussi ces compagnies acquirent-elles, par l'exactitude de leurs paiemens, un grand crédit, ou plutôt une grande confiance ; car, en style de finance, confiance et crédit sont synonymes, comme ceux de justice et vérité en matière de législation. Les compagnies des Indes, de France, d'Espagne, d'Angleterre, se dirigèrent par d'autres principes; elles crurent pouvoir émettre des billets sans gage représentatif de leur valeur nominale. D'un autre côté, l'accroissement subit et l'abondance des métaux d'or et d'argent dans les marchés, persuadèrent aux gouvernemens de Versailles, de Madrid, de Saint-James, qu'ils étaient beaucoup plus riches ; ils firent de plus grandes entreprises, armèrent un plus grand nombre de vaisseaux, entretinrent un plus grand nombre de troupes; leur jalousie naturelle les porta à se déclarer la guerre plus souvent; ils augmentèrent leurs dépenses, sans qu'il leur vînt seulement dans l'esprit d'augmenter les taxes dans la même proportion pour maintenir la balance; peu leur importait, les banques étaient là. Celles-ci, ne pou-

vant se refuser aux besoins successifs de l'administration, sans courir le risque de perdre leurs priviléges, achetés par tant de sacrifices, suppléaient à tout par leurs billets au porteur. Le premier million émis sans hypothèque ni garantie, il est facile de deviner le reste.

On voit par cet exposé, 1°. que le crédit public résulte de plusieurs causes : d'abord de la situation politique du Gouvernement envers les autres puissances; de sa stabilité; de l'état de ses finances et de son commerce; du recouvrement des impôts, du paiement exact de ses dettes, de l'inviolabilité de ses engagemens, etc.;

2°. Que le crédit particulier est celui dont jouit une banque, une compagnie de finances, un comptoir commercial, une simple maison de commerce, etc.;

3°. Que l'un et l'autre crédit sont fondés sur la confiance publique, qui en est la seule et unique base; que cette confiance se soutient tant qu'il y a solvabilité et garantie pour les créanciers, et qu'elle se perd par l'aliénation ou l'anéantissement du gage ou de l'hypothèque. L'Angleterre va nous en fournir un exemple; car, en matière de crédit public, on ne doit pas en chercher ailleurs.

J'ai déjà fait observer que sa dette, en y comprenant le dernier emprunt, était d'environ vingt milliards de francs (1), somme énorme et de toute impossibilité à réaliser; cependant le crédit public est toujours le même, et n'a presque rien perdu de sa puissance, malgré les subsides immenses fournis à tous les Gouvernemens de l'Europe pour abattre une nation rivale et asservir le continent. D'où vient cela ? C'est que les vingt milliards de dettes appartiennent presque en totalité à des capitalistes nationaux qui, jouissant d'une fortune colossale acquise par l'effet des emprunts, ont un intérêt direct à soutenir le Gouvernement; c'est que ces vingt milliards sont représentés en outre par une valeur égale en biens-fonds dans l'Indostan; car le cabinet de Saint-James ne s'est pas contenté de s'emparer des richesses de ce beau pays, il s'est encore approprié le territoire par le droit du plus fort, que les indigènes n'ont pu lui contester; c'est que l'industrie anglaise, favorisée par le commerce du monde, dont le Gouvernement est l'arbitre, lui procure les moyens de payer régulièrement l'intérêt annuel de cette dette, évalué à plus d'un milliard de francs. Voilà, si je ne me

(1) Quelques écrivains, notamment M. de Montveran, la font monter à 24 milliards.

trompe, les véritables causes de son crédit public, de sa puissance, de son despotisme et de son orgueil ; que l'une de ces causes cesse, son crédit s'évanouira comme une ombre, un fantôme qui n'a quelque apparence que par l'effet de l'illusion et du prestige.

Pour bien apprécier ce que je dis, il faut se rappeler que sans la solvabilité, principe de la confiance, il n'existe de crédit nulle part; et que cette confiance dépend d'un système conforme à la nature du gouvernement, c'est-à-dire que dans un Etat d'une vaste étendue, où le territoire est fertile, la population nombreuse, et où les bras n'excèdent pas les capitaux, comme la France, l'Espagne, l'Autriche, etc., le crédit doit être fondé moins sur l'industrie nationale, qui ne doit pas cependant en être séparée, que sur les produits de l'agriculture et les améliorations foncières reconnues possibles ; c'était le système de Sully. Chez un peuple riche, actif et livré exclusivement au commerce et à la navigation, et où les capitaux excèdent les bras, comme l'Angleterre, la Hollande, etc., le crédit doit prendre sa source moins dans l'agriculture que dans la force maritime et l'industrie nationale; c'était le système des Walpole, des Pitt et même de notre Colbert. Chez un peuple pauvre, laborieux, dont les

mœurs ne sont pas totalement corrompues, et où les bras excèdent les capitaux, comme la Suisse, le crédit doit être basé sur le travail et l'économie; c'était le système de Necker (1). Cela est si vrai, que si l'un de ces États prend une route contraire, son crédit disparaît petit à petit avec la confiance, son existence se trouve compromise, et il finit, sans s'en apercevoir, par devenir tributaire de ses voisins.

Si l'on met à part la situation malheureuse dans laquelle la France se trouve momentanément par l'effet des circonstances, je ne connais pas de peuple qui, sous le rapport du crédit, soit dans une position plus satisfaisante; rien au monde n'est dans le cas de troubler sa prospérité intérieure. Un territoire vaste, fertile, qui procure chaque année un superflu abondant en toutes sortes de productions, un climat tempéré, une langue universelle, des habitans industrieux et braves, un système d'impôts admirable, tout, en un mot, lui donne des valeurs réelles, inaltérables et supérieures

(1) Necker ne cessa, pendant le cours de son administration, de demander des économies; mais ne pouvant les obtenir du Gouvernement, monté alors sur un grand état de dépenses, il établit le système des emprunts viagers, qu'on s'est avisé de regarder comme immoral, sans songer qu'il n'y a pas plus de moralité dans la création, sans mesure, des rentes perpétuelles.

à celles des peuples voisins ; il ne s'agit que de mettre à la tète de l'administration un homme d'État imbu des principes de l'économie politique, et pénétré de cette vérité constante, que le crédit public ne se fonde pas ; qu'il s'établit, pour ainsi dire, de lui-même, par des mesures sages et conformes à la nature du Gouvernement.

La situation de la Grande-Bretagne est bien différente ; tout, au contraire, y est précaire et même idéal. Son crédit fondé repose sur une base mouvante et incertaine. Les matières premières, qu'elle va chercher de tous les côtés pour les élaborer, n'ont qu'à lui manquer ; le commerce, dont elle tire toutes ses richesses et ses moyens de prospérité, n'a qu'à se ralentir ou prendre une autre direction, se mettre sous la protection d'un peuple assez puissant pour le protéger et pour le défendre, que deviendront ses manufactures, son industrie ? Comment paiera-t-elle, je ne dis pas le capital, mais l'intérêt de sa dette ? A quoi lui servira son papier-monnaie ? Il lui sera de toute impossibilité de le remplacer par des valeurs métalliques, puisque, au rapport des écrivains anglais les plus exacts, ces mêmes valeurs ne s'élèvent pas au-dessus de deux milliards de francs, et qu'elle complète ses moyens de cir-

culation par l'usage immodéré des billets de l'Échiquier (1). On dit que l'Angleterre est invulnérable, et qu'aucun peuple ne sera jamais dans le cas de lui disputer l'empire des mers, devenu nécessaire à sa propre conservation; mais c'est ce que l'on disait aussi des Carthaginois, qui avaient une marine formidable et un commerce des plus étendus; cependant un peuple pauvre, sans industrie, sans commerce, sans marine, qui ne s'occupait que de la guerre et de l'agriculture, mais, persévérant dans son système d'agrandissement et de domination universelle, renversa ce colosse par une seule bataille qui le frappa au cœur. Je ne crains pas de le dire, l'Angleterre s'est mise, par sa politique astucieuse, dans l'alternative ou de renoncer à sa puissance dans l'Inde, en rendant le sol aux anciens propriétaires dont elle a fait des sujets, ou de voir s'éclipser son crédit public, qu'un écrivain moderne compare à la poudre à canon. L'emploi qu'elle en a fait jusqu'à ce jour justifie cette idée qui, pour être exagérée, n'en est pas moins vraie. Il me reste à dire un mot des banques.

Il paraît étonnant que les Phéniciens, les

(1) Voyez l'ouvrage de M. H. Thornton sur la nature et les effets du crédit.

Carthaginois, et surtout les Athéniens, si versés dans les opérations commerciales et financières, n'aient point conçu le système des banques, et que cette institution soit due exclusivement aux peuples modernes ; il faut en excepter cependant les Chinois, qui, comme les anciens, ne connaissent ni les banques, ni les emprunts, ni les dettes publiques ; mais j'ai déjà fait observer que, par sa législation, ses mœurs et ses usages, ce peuple ne pouvait être mis dans la catégorie des peuples modernes ; je n'aurai conséquemment aucune comparaison, aucun rapprochement à faire. Je me contenterai d'expliquer comment ces sortes d'établissemens se sont formés en Europe, et leur influence sur la prospérité nationale. Je supposerai d'abord un état où le numéraire n'est pas abondant, et où néanmoins le commerce, par une de ces variations auxquelles il est sujet, prend tout à coup un grand développement et procure des marchandises nouvelles, mais dont le débit est certain : ne reste-t-il pas démontré que les acheteurs seront forcés, pour compléter leurs paiemens, de souscrire des effets à terme au profit des vendeurs? Je supposerai encore que, dans l'intervalle des époques de paiement de ces effets, les vendeurs eux-mêmes aient be-

soin de fonds, il est évident qu'ils ne pourront s'en procurer qu'en livrant ces effets aux capitalistes, avec une perte de 3 ou 4 p. 100 par mois, selon que ces effets présenteront plus ou moins de solidité. Or, c'est pour éviter ces difficultés et cette usure destructives du commerce, qu'on a imaginé une société anonyme, composée d'un certain nombre d'actionnaires, dont chacun a une mise de fonds, afin d'escompter, moyennant une faible rétribution, le montant de pareils effets, sauf à en poursuivre le recouvrement par les voies légales. Cette rétribution, appelée droit d'escompte, forme l'unique bénéfice de la société, sur lequel l'intérêt des actions et les frais de bureau doivent être prélevés. D'où il suit que plus il y a d'effets à terme présentés à l'escompte, plus ce bénéfice est considérable et certain. Aussi les caisses d'escompte ne sont-elles bien placées et n'acquièrent-elles quelque consistance que dans les pays où le commerce extérieur a un grand développement, comme jadis à Venise, Gênes, Amsterdam, et aujourd'hui en Angleterre; elles s'y lient, par leur crédit et les signes dont elles accroissent la circulation, à la prospérité publique; l'expérience prouve au contraire qu'elles sont languissantes et ont beaucoup de peine à se

soutenir dans les pays agricoles, où il n'y a d'autre commerce que celui fondé sur les besoins réels de la société, comme en France, en Espagne, en Allemagne; je n'en exclus pas même les Etats-Unis. Il est remarquable que dans les Etats où le commerce extérieur est dans toute sa force, ce sont les négocians qui font la fortune de la banque par les droits et les amendes auxquels ils sont assujétis du moment qu'ils y ont un compte ouvert; au lieu que, dans les autres, c'est la banque qui fait la fortune des banquiers par l'autorisation tacite qu'elle leur accorde d'escompter leurs propres effets, de préférence à ceux du commerce, qu'elle rejette sous de vains prétextes.

Les banques n'étant créées que dans l'intérêt du commerce et de l'agriculture, c'est à l'administration à veiller à ce qu'elles ne s'écartent point des principes de leur institution; elles sont alors de la plus grande utilité par les capitaux qu'elles multiplient et les fonds qu'elles distribuent avec sagesse et discernement; mais il est rare qu'elles s'en tiennent là. Le gain est trop modique pour des administrateurs accoutumés à des dépenses excessives et à vivre de beaucoup. La cupidité, qui ne sait jamais s'arrêter, l'espoir d'un bénéfice immense acquis en peu de temps, les portent

bientôt à tromper la vigilance du Gouvernement, et à s'immiscer dans des opérations ténébreuses et étrangères à l'escompte (1). C'est ainsi que le régime des banques s'altère, que la confiance se perd, et que l'établissement tombe et se dissout. Tel a été le sort des différentes banques ou caisses d'escompte qui ont existé tant en France qu'en Espagne et dans quelques Etats de l'Allemagne depuis environ deux siècles. Tel sera probablement celui de cette banque d'Angleterre, qui couvre de l'immensité de ses billets le déficit ou plutôt l'abîme dans lequel est prête à s'engloutir la fortune publique de la Grande-Bretagne.

Les banquiers anglais sont pour la plupart persuadés, et cette idée a eu un panégyriste dans lord Stanhope, qu'avec un fonds de 100 millions une banque peut émettre des billets pour un milliard, et qu'en conséquence de ce principe, c'est rendre un grand service à l'Etat que de décupler la circulation des valeurs métalliques par des valeurs fictives. Oui, pour un peuple qui emploie son numéraire au paie-

(1) La Banque de France a été accusée, à la Chambre des Députés, de s'être livrée à des opérations qui n'étaient autorisées ni par les lois, ni par les statuts. Elle a fait ce que font et feront toutes les banques dans les pays agricoles. Voyez le *Moniteur* du 16 mai 1819.

ment des subsides, et acquitte sa dette et les autres dépenses du service avec des chiffons; mais en France, une banque qui se conduirait d'après l'opinion de lord Stanhope, se trouverait bientôt à découvert des neuf dixièmes de ses capitaux, à moins de décupler le bénéfice et de l'accroître dans la même proportion, ce qui ne peut s'effectuer par les raisons que j'ai déduites. Les banques ne conviennent, je le répète, qu'aux peuples qui ont un grand commerce extérieur, un commerce maritime très-étendu et susceptible d'une circulation vive et abondante, comme l'Angleterre, dont le crédit est immense, et le mouvement de fonds ou de papiers sans bornes (1). Elles ont de la peine à se lier à la prospérité des états agricoles, où elles ne servent bien souvent qu'à enrichir quelques traitans privilégiés. Je n'ai vu en France qu'une seule banque qui se soit dirigée constamment d'après les principes de son établissement, c'était la Caisse d'Escompte du Commerce. Elle rendait trop de services à l'Etat, pour ne pas exciter la jalousie des banquiers, dont elle diminuait les profits, par la facilité que le petit

(1) Un écrivain moderne vient d'imprimer que le mouvement de fonds, dans la seule ville de Londres, est de 100 millions par jour. Cela me paraît bien fort.

commerce y trouvait d'escompter ses propres effets, sans passer par des intermédiaires ; elle fut supprimée et réunie à la banque de France, à la grande satisfaction des capitalistes et des usuriers.

CHAPITRE XXV.

Des dettes publiques; des pensions; des caisses d'amortissement.

J'AI dit, dans le précédent chapitre, que le système des emprunts était tout-à-fait inconnu des peuples de l'antiquité : il n'y eut, pendant tout le temps de l'existence de la république romaine, qu'un seul emprunt pour le compte du gouvernement. Il fut ouvert par Fabricius, et servit à continuer la guerre contre les Samnites. Le consul en effectua lui-même le remboursement, suivant l'intention du sénat, qui ne crut pas de sa dignité de se mêler de cette opération, la regardant comme une espèce d'agiotage. On s'explique facilement la conduite de ce corps, lorsqu'on se rappelle les droits des créanciers sur leurs débiteurs. Ils pouvaient, aux termes des lois des Douze-Tables, les vendre, même les mettre à mort et se partager leurs membres. Le sénat s'abstenait de toutes sortes d'emprunts, pour ne pas se trouver dans la nécessité de rapporter cette disposition, sur laquelle les mœurs pu-

bliques étaient fondées, et ne pas donner un mauvais exemple au peuple, en cas de non remboursement.

L'usage des emprunts était également ignoré des Grecs. Lorsque la guerre, ou un événement quelconque, exigeait des dépenses extraordinaires, ils établissaient une taxe proportionnelle; mais ils avaient soin de choisir pour répartiteurs les personnages les plus marquans, et en qui le peuple avait le plus de confiance. Plutarque rapporte qu'Aristide ayant été nommé commissaire pour l'assiette d'un impôt de cette nature, la répartition fut faite avec tant d'ordre et de justice, qu'elle fut appelée *l'heureuse taxe* (1). Ainsi, les Grecs et les Romains, et en général les gouvernemens anciens, ne se trouvaient jamais dans la nécessité de recourir à la voie funeste des emprunts publics. C'était un autre système; on a vu qu'ils faisaient face aux événemens fortuits par le moyen d'un fonds de réserve, dont on ne pouvait changer la destination sans encourir les peines les plus graves.

C'est un fait constant, que les dettes nationales ont pris naissance avec les gouvernemens modernes, et se sont, en quelque sorte, identifiées avec eux. « Les dettes publiques, »

(1) Voyez Plutarque, *Vie d'Aristide*.

dit un écrivain célèbre, « ont, de l'aveu des « hommes éclairés, sensiblement affaibli les « gouvernemens qui en sont grevés; elles al- « tèrent la félicité générale par l'augmenta- « tion progressive des impôts, dont elles sont « la source. » Je ne connais aucun gouvernement, pas même celui des Etats-Unis d'Amérique, quoique sa dette vienne d'une belle cause, qui soit exempt de ce ver rongeur « dont « les ravages dans un corps, » dit M. Davenant, « absorbent enfin sa subsistance. » Il est certain que les impôts levés pour payer seulement l'intérêt des dettes publiques, pèsent sur l'agriculture et les spéculations industrielles, font hausser le prix du travail, et sont, suivant les termes de M. Hume, une oppression sur le petit peuple (1).

Mais il serait curieux de connaître le gouvernement qui a commencé par en avoir une. Tout donne lieu de croire que ce sont les Anglais. J'en juge par les discours de leurs écrivains, qui ne cessent de répéter qu'il est bon, qu'il est utile qu'un Etat se doive à lui-même. Un d'eux va plus loin, il fait l'éloge des dettes publiques, et soutient qu'elles sont un signe de crédit; il en donne pour preuve, qui le croirait, les dépenses énormes de Jules-

(1) Voyez ses Discours politiques.

César, de Lucullus, de Crassus, et autres personnages de pareille étoffe. Il me semble que ce prôneur des dettes publiques aurait dû tirer de ces exemples une conclusion opposée; car les dépenses de Jules-César, loin d'ajouter au crédit, ne servirent qu'à le ruiner. On connaît les moyens que ce dictateur employait pour se procurer de l'argent : les violations de caisses, les profanations, les injustices, tout était mis en usage. D'ailleurs, je ne vois pas ce qu'il y a de commun entre les dépenses de quelques dilapidateurs et celles du gouvernement. Si cette opinion était exacte, le crédit public se serait élevé, sous les empereurs, à son zénit le plus déterminé; cependant l'histoire atteste qu'alors le crédit était nul, si toutefois on peut appeler crédit, un état de situation dans lequel l'administration imagine, chaque jour, non pas de nouveaux emprunts, mais de nouvelles taxes plus absurdes les unes que les autres, pour satisfaire à des dépenses plus folles encore.

Je vais, au reste, opposer aux écrivains anglais qui défendent avec tant de zèle et de mauvaise foi l'existence des dettes publiques, une autorité à laquelle ils ont souvent rendu hommage, celle de Montesquieu. Voici ce qu'il dit, liv. 22, chap. 17 de *l'Esprit des Lois*:

« Quelques gens ont cru qu'il était bon « qu'un Etat dût à lui-même; ils ont pensé « que cela multipliait les richesses, en augmentant la circulation. Je crois qu'on a « confondu un papier circulant qui représente la monnaie, ou un papier circulant « qui est le signe des profits qu'une compagnie a faits ou fera sur le commerce, avec « un papier qui représente une dette. Les deux « premiers sont très-avantageux à l'Etat; le « dernier ne peut l'être; et tout ce qu'on peut « en attendre, c'est qu'il soit un bon gage « pour les particuliers, de la dette de la nation, c'est-à-dire qu'il en procure le paiement. Mais voici les inconvéniens qui en « résultent :

« 1°. Si les étrangers possèdent beaucoup « de papiers qui représentent une dette, ils « tirent tous les ans, de la nation, une somme « considérable pour les intérêts. »

« 2°. Dans une nation ainsi perpétuellement « débitrice, le change doit être très-bas.

« 3°. L'impôt levé pour le paiement des intérêts de la dette, fait tort aux manufactures, « en rendant la main de l'ouvrier plus chère.

« 4°. On ôte les revenus véritables de l'Etat « à ceux qui ont de l'activité et de l'industrie, « pour les transporter aux gens oisifs; c'est-

« à-dire qu'on donne des commodités pour « travailler à ceux qui ne travaillent point, et « des difficultés pour travailler à ceux qui tra- « vaillent. Voilà les inconvéniens; je n'en « connais point les avantages. »

Ce raisonnement est plein de sens et de vérité. Il ne doit pas être méconnu des écrivains anglais qui se livrent à l'étude de l'économie politique; mais il est de leur intérêt et même de leur devoir de rejeter cette doctrine, et d'en prêcher une toute contraire, pour calmer l'inquiétude que doit naturellement exciter dans la classe pensante, le système des emprunts et l'énormité de la dette publique. Ils ont beau imprimer qu'il existe un gage représentatif et bien assuré dans l'Inde, il y aura toujours lieu de craindre qu'une puissance rivale, aidée des indigènes eux-mêmes, ne se l'approprie par les mêmes droits. Que deviendront alors les créanciers des 20 milliards qui forment à peu près le capital de cette dette, dont l'administration est confiée à la Banque, que ces créanciers soient des Anglais ou des étrangers, qu'importe? Comment et avec quels moyens le Gouvernement pourra-t-il les rembourser? Hélas! ce ne sera pas seulement la réduction de l'intérêt qu'il faudra proposer, mais la perte

totale du capital (1). Voilà où l'aura conduit cet empire des mers, unique objet de ses efforts, de son ambition et de ses excès, et pour lequel il a sacrifié, jusqu'à présent, le sang des peuples et ses intérêts les plus chers.

On ne saurait trop le répéter, un papier qui représente une dette, ne peut être, en aucun temps, un signe de prospérité; il décèle, au contraire, les opérations vicieuses du gouvernement, ses emprunts forcés, ses agitations, ses guerres malheureuses, ses folles dépenses, ses faux calculs, son imprévoyance, la gène du Trésor public; et sous ces divers rapports, il faut le considérer comme une cause palpable de ruine et d'anéantissement.

La dette perpétuelle, en France, vient d'être portée, par suite des emprunts successifs que les circonstances ont nécessités, à 192 millions d'intérêts annuels. Cette somme n'est point au-dessus des moyens du Gouvernement, si d'une part il ferme la porte aux emprunts dont le système ne paraît point compatible avec son principe (2), et que de l'autre il

(1) La dette tend à faire illusion à une nation sur sa situation financière; elle se croit débitrice de l'intérêt seulement, tandis qu'elle est plus pauvre de tout le montant du capital. Voyez un ouvrage sur les principes de l'économie politique et de l'impôt, par David Ricardo, publié par M. Say.

(2) Voyez, dans le *Moniteur*, la discussion orageuse qui a eu

augmente la dotation de la caisse d'amortissement d'une somme nécessaire à l'absorption des capitaux empruntés.

Mais si en proscrivant toute espèce d'emprunt, et par l'effet d'une économie bien entendue, l'administration peut s'éviter le spectacle affligeant des dettes publiques et des dettes flottantes, elle ne peut se dispenser d'avoir des pensionnaires et d'affecter tous les ans un fonds spécial pour subvenir à leur chétive existence. La justice veut qu'elle donne de quoi vivre dans leurs derniers jours à ceux qui, dans la partie civile ou militaire, ont été chargés de l'exécution de ses ordres immédiats. Ammien Marcellin rapporte qu'à Rome, lorsqu'un fonctionnaire public se trouvait dans l'impossibilité de continuer l'exercice de ses fonctions, le sénat, par une décision particulière, lui accordait sa retraite (*otium*), et que cette retraite était très-honorable et bien différente de celle que cherchaient à se procurer des patriciens riches, pour avoir un motif de ne plus servir l'Etat (1).

L'amovibilité des emplois rend les pensions presque nulles dans le gouvernement

lieu à la Chambre des Députés, au sujet des derniers emprunts.

(1) Voyez Ammien-Marcellin, liv. 28.

républicain. Les fonctionnaires et les employés ayant pour la plupart une profession utile, peuvent se passer des secours de l'Etat. Les Romains, du temps de la république, ne salariaient aucune fonction administrative. Les commis, attachés à l'épargne et aux questures, jouissaient seuls d'un traitement fixe jusqu'au moment où ils obtenaient leur retraite. On ne voit nulle part que les fonctionnaires de l'ordre judiciaire eussent des pensions; ce qu'il y a de certain, c'est que les militaires n'en avaient pas. « La guerre, » dit un historien, « n'était point alors une « profession; elle ne procurait ni paye, ni « grade, ni pension; et plusieurs lois attes- « tent que l'état de censier était beaucoup « plus heureux que celui de guerrier. » Je parlerai, au chapitre des colonies, des récompenses accordées aux vétérans.

Ce ne fut que sous le règne de Tibère que les emplois devinrent permanens, et que l'administration crut devoir accorder des pensions aux fonctionnaires publics après un certain nombre d'années de service. Les successeurs de ce prince imitèrent son exemple; mais comme on abuse de tout dans une monarchie absolue, ils donnèrent des pensions non-seulement aux fonctionnaires et aux em-

ployés de l'Etat, mais à des courtisans dont l'unique talent était d'amuser le prince. Le produit des impôts servit, suivant la remarque de Salvien, à pensionner l'immoralité et la bassesse (1). Aussi les pensions s'accrurent-elles à un point qu'elles absorbaient une grande partie des revenus publics. On lit dans Jules-Capitolin, que l'empereur Antonin-Pie, le premier homme d'Etat de son temps, cherchant les moyens de rétablir la balance entre les recettes et les dépenses annuelles, n'en trouva pas de plus efficace que de supprimer toutes les pensions accordées par ses prédécesseurs sans motifs d'utilité publique. Il ne lui paraissait pas juste de grever l'épargne d'une somme énorme payée à des individus qui n'y avaient aucun droit (2). Cet acte, d'une justice un peu rigoureuse sans doute, produisit l'effet que l'empereur en attendait. Le déficit fut comblé, et l'excédant de recette fut appliqué à la dotation d'une maison d'éducation pour des jeunes personnes de distinction peu fortunées. Ce monument fut dédié, selon le vœu de ce prince, à la mémoire de l'impératrice Faustine.

Il est de l'essence de la monarchie tempé-

(1) Voyez ce qu'en dit Salvien.

(2) Voyez Jules Capitolin, *in Ant.*

rée, et même du despotisme, d'avoir beaucoup de pensionnaires, vu la multiplicité des rouages qui exigent une foule d'agens secondaires dont la plupart n'ont d'autre fortune que leur emploi. « L'empereur de la Chine, » dit La Harpe dans son *Histoire des Voyages*, « a un grand nombre de pensionnaires ; ils « sont payés sur les fonds provenant des « contributions publiques (1). » J'aurais désiré quelques éclaircissemens sur le mode de liquidation de ces pensions ; il eût été curieux de savoir si la pension est accordée après dix, vingt ou trente ans de service ; si on a établi un maximum équivalent à la moitié du traitement fixe ; si ce traitement est sujet à une retenue, et quel en est le montant. On voit seulement que les mandarins sont à vie, et qu'ils ne peuvent être destitués que pour des causes graves. Un co-lao qui se permettrait d'en déposséder un seul, serait traduit au tribunal de Li-pu (des magistrats), pour rendre compte de sa conduite (2).

J'ai développé les inconvéniens des dettes publiques, et combien elles nuisent aux progrès de l'agriculture, de l'industrie nationale

(1) Voyez son *Histoire générale des Voyages*, tome IX, page 217.

(2) *Ibid.*

et du commerce. On ne peut pas en dire autant des pensions. Il ne paraît pas qu'elles soient contraires aux intérêts de l'Etat, lorsque les pensionnaires ne sortent point du territoire. C'est un soin que le gouvernement britannique n'a point négligé. Une disposition législative ordonne que ceux qui recevront une pension de l'Etat ne pourront s'expatrier sous aucun prétexte. Il ne faut pas s'étonner, après cela, de la générosité, et même de la prodigalité de l'administration anglaise à l'égard de ses pensionnaires ; elle sait que l'argent qu'elle leur distribue, lui revient bientôt par le canal des impôts ou des emprunts. On vante beaucoup l'attention de Colbert à accorder des pensions à des étrangers distingués dans les sciences et les arts ; mais ce grand ministre consultait moins l'intérêt de l'épargne que le désir de rendre son administration célèbre. Depuis le règne de François Ier, nous avons eu des savans et des artistes du premier mérite ; cependant on ne voit pas que les gouvernemens étrangers se soient fort empressés de leur accorder des pensions. Colbert avait les meilleures intentions du monde ; il protégeait les gens de lettres contre l'envie et le pouvoir. Il fit instituer l'Académie des médailles, celle des inscrip-

tions; néanmoins, il me semble qu'il ne devait pas épuiser les coffres du roi pour enrichir des Allemands et des Anglais, dans un temps où notre bon La Fontaine s'immortalisait par ses apologues, et vendait en même temps son bien, pièce à pièce, pour avoir du pain.

Après avoir parlé des dettes publiques, il ne sera pas indifférent d'indiquer les moyens dont on se sert pour les éteindre.

Montesquieu fait, au sujet des monnaies, une réflexion dont on peut faire l'application aux caisses d'amortissement. « Soyez seul, » dit-il, « et arrivez par quelque accident chez « un peuple inconnu : si vous voyez une pièce « de monnaie, comptez que vous êtes chez « un peuple policé. » Soyez seul, dirai-je à mon tour, et arrivez par quelque accident chez un peuple inconnu : si vous voyez une caisse d'amortissement, comptez que vous êtes chez un peuple policé, mais corrompu et couvert de dettes. J'ai déjà fait observer que les anciens ne connaissaient point ces sortes d'institutions. L'administration de l'épargne, dégagée de toute espèce d'arriéré, de dette publique, et faisant face à tous les besoins du service, n'entrait presque pour rien dans le budget de l'Etat. Les gouvernemens modernes regardent au contraire le ministère

des finances comme le plus important pour eux, celui qui les met à portée d'exécuter leurs projets ambitieux, et de payer toutes leurs extravagances. Mais comme leurs dettes grossissent dans la même proportion, et qu'on ne peut en acquitter les intérêts qu'en augmentant les impôts, ce qui devient souvent impossible, ou en ouvrant de nouveaux emprunts, ce qui est encore pis, ils ont tous reconnu la nécessité d'un fonds d'amortissement pour rembourser les capitaux empruntés. On ne peut guère contester l'utilité de ces caisses lorsqu'elles sont dirigées par des mains habiles, et que le fonds destiné à l'extinction de la dette n'est point détourné de sa destination. « Il vaudrait mieux, » dit le docteur Price, « multiplier les emprunts à « l'infini, que de toucher à ce dépôt. » Ce fut un des grands ressorts de l'administration d'Henri IV, celui dont se servit le baron de Rosny pour rétablir le niveau entre les recettes et les dépenses. Je suis surpris que cet exemple ne se soit pas renouvelé plus souvent. A la vérité, il y a bien peu de ministres comparables à Sully, tant par la force de caractère, que par ce désir imperturbable de rendre le peuple heureux en dépit des courtisans et des brouillons. Sous les règnes de

Louis XV et de Louis XVI, on créa deux caisses d'amortissement pour rembourser les dettes de l'Etat. La première fut établie en 1749, et eut pour dotation un vingtième, et 2 sous pour livre du dixième imposé par l'édit du mois de décembre 1746. La création de la seconde date de l'année 1784. On lui assigna pour fonds annuel une somme de 3 millions, plus 1200,000 francs provenant de l'extinction présumée des rentes viagères. Si ces deux caisses eussent suivi les erremens de celle de Sully, il est probable qu'elles auraient comblé le déficit, évalué alors à 50 millions environ, et prévenu la révolution, dont le prétexte était de réprimer les abus et rétablir l'ordre dans l'administration des finances. Je dis le prétexte, car il serait pénible de penser que tous les crimes dont nous avons été témoins, et tous les maux que nous avons soufferts et que nous souffrons encore, aient pour cause l'état de nullité de ces deux caisses.

L'ancien Gouvernement avait organisé une caisse d'amortissement. Le ministre des finances, M. le duc de Gaëte, était trop imbu des principes d'une bonne et sage administration, pour ne pas sentir tout le bien qu'un pareil établissement devait produire dans les

circonstances où il se trouvait. Il lui fit assigner une dotation de 10 millions 500,000 fr., outre le montant des extinctions des rentes viagères et des pensions ecclésiastiques. Il en confia la direction à un personnage d'un mérite rare (1); mais les guerres sans fin qui survinrent, ôtèrent à cette caisse les moyens de remplir l'objet principal de sa fondation (2). La caisse d'amortissement actuelle a été plus heureuse; elle a été créée indépendante et libre, sous l'œil sévère de la représentation nationale; elle jouit d'une dotation de 40 millions par an. Puisse-t-elle réaliser les espérances qu'on en a conçues, soutenir le crédit et faire face aux emprunts passés, présens et à venir! A cet égard, je crois devoir relever une erreur qui s'est glissée dans un ouvrage publié dernièrement sur les finances. L'auteur prétend qu'une caisse d'amortissement est un

(1) M. Mollien, membre de la Chambre des Pairs.

(2) Je m'étendrais davantage sur les excellentes qualités de M. le duc de Gaëte, si je n'avais été employé pendant vingt-cinq ans dans les bureaux du ministère des finances. Je craindrais, d'ailleurs, d'affaiblir ce que je pourrais dire d'une administration qui ne fut pas exempte d'erreur, mais qui n'en fera pas moins époque dans l'histoire financière de la France, par la pureté d'intention et le grand ordre qui régnaient dans toutes les parties du service. Voyez la Notice publiée par cet ancien Ministre, sur les finances pendant le temps de son administration.

fardeau quand on n'emprunte pas. Il me paraît qu'une caisse d'amortissement est utile quand on a une dette publique quelconque, et qu'on a l'intention de vouloir la rembourser, afin d'en atténuer progressivement les intérêts. Ce n'est même qu'au moment où l'administration possède un excédant de recette, qu'elle doit former un fonds d'amortissement (1). Une caisse de cette nature, bien administrée, ne peut jamais être un fardeau, soit qu'on emprunte, soit qu'on n'emprunte pas. Je soutiens même qu'elle est plus utile quand on n'emprunte pas ; les Etats-Unis d'Amérique en sont une preuve irréfragable. C'est là qu'une caisse d'amortissement est bien placée, et non dans les Etats toujours en guerre, toujours empruntant, et où les dettes publiques sont excessives. De quelle utilité, je le demande, une caisse d'amortissement, dotée de quelques millions, était-elle en France, lorsque la dette s'élevait à plus de deux milliards? L'administration pouvait-elle se flatter d'en amortir seulement le quart en trente ans? Les Anglais sont écrasés sous le poids d'une

(1) « Aucun fonds d'amortissement, » dit encore M. David Ricardo, « ne peut diminuer la dette de l'Etat, s'il n'est tiré « sur l'excédant du revenu sur les dépenses publiques. » Voyez ses *Principes de l'Economie politique et de l'impôt.*

dette publique énorme ; ils font les plus grands efforts pour le soutenir ; mais ils établiraient dix caisses d'amortissement, qu'ils ne parviendraient jamais à l'éteindre totalement ; il doit leur suffire d'en pouvoir payer exactement l'intérêt annuel, qui absorbe les deux tiers des voies et moyens. Smith assure que dans l'espace de onze ans d'une profonde paix, le gouvernement britannique n'amortit pas au-delà de 10,000,000 sterling de dettes ; et qu'en sept ans de guerre, il en contracta pour plus de 100,000,000 sterling (1). Il faut, je le répète, le concours de plusieurs circonstances heureuses, pour retirer de ces caisses les avantages qu'elles promettent ; il faut, surtout, un état de paix et de tranquillité, beaucoup d'ordre dans toutes les parties de l'administration et une grande économie dans les dépenses. Voilà, je crois, les véritables soutiens du crédit et de la prospérité publique dans tous les pays du monde. Mais, alors, on ne doit plus avoir besoin d'une caisse d'amortissement.

(1) Voyez Smith, liv. 5, chap. 3.

CHAPITRE XXVI.

Des Cours des Comptes ; des fournisseurs et des comptables.

Ce titre me fournit l'occasion de dire un mot de la censure, ce premier ressort des gouvernemens anciens, cette magistrature redoutable, qui, à Sparte, faisait trembler les éphores, et avait à Athènes l'inspection sur l'aréopage. Le sénat romain l'institua pour rappeler aux principes de l'Etat ceux de ses membres dont les mœurs paraissaient suspectes. Je suis étonné que Montesquieu, si prévenu pour les Romains, qui ne peut les quitter, qui est fort quand il les a pour lui, ne se soit pas étendu davantage sur l'excellence de cette institution, que Plutarque regardait comme le comble des honneurs, la perfection et le dernier échelon des dignités auxquelles un citoyen pouvait prétendre (1).

Les censeurs étaient à Rome au nombre de deux ; l'un patricien, et l'autre plébéien. On

(1) Voyez Plutarque, *Vie de Caton d'Utique.*

les choisissait quelquefois dans cette dernière classe, et l'on ne s'en trouvait pas plus mal. Dans l'origine, ils étaient élus pour cinq ans; mais comme ils acquirent un grand pouvoir, le sénat jugea prudent, pour le rendre moins dangereux, de fixer l'époque de leur renouvellement à dix-huit mois. Leurs fonctions consistaient à faire le lustre, ou le recensement, ce qui les mettait à même de connaître la vie privée des citoyens; à proposer toutes les lois somptuaires que les progrès de la corruption nécessitaient; à donner à bail les revenus nationaux provenant du domaine et des impôts; à suivre l'exécution des devis relatifs aux édifices publics et à l'entretien des routes ; enfin à adjuger au plus offrant les fournitures de la guerre, de la marine, et les frais de bureau de l'administration. Qu'on juge de l'effet que devait produire sur l'esprit des fermiers-généraux et des fournisseurs, la présence de deux magistrats intègres, tenant, pour ainsi dire dans leurs mains, le sort des citoyens, puisqu'ils avaient le droit de punir les crimes que la justice ne pouvait atteindre. Quel publicain eût osé se montrer devant eux avec des intentions coupables et contraires aux intérêts de l'Etat? L'histoire fait foi qu'en certaines occasions, les entre-

preneurs, les fournisseurs, les comptables eux-mêmes, étaient les premiers à sacrifier leur fortune pour venir au secours de l'Epargne. Aussi, n'eut-on jamais besoin à Rome d'une cour des comptes, ni d'une chambre de justice, pour examiner la situation financière des ordonnateurs et des receveurs-généraux, et signaler au gouvernement les concussionnaires et les détenteurs des deniers publics. L'histoire nous apprend que les Athéniens avaient une cour des comptes composée de dix magistrats; mais elle dit aussi que le luxe et la corruption faisaient les plus grands ravages à Athènes; que les mœurs y étaient extrêmement relâchées, et les concussions très-fréquentes; et qu'un tribunal pour les juger et les punir, y était absolument nécessaire. Il est de fait que pendant l'existence de la république romaine, il n'y eut qu'un seul exemple d'un compte rendu au gouvernement. Ce fut Lentulus, questeur, qui le publia d'après l'ordre de Sylla. La censure ayant été supprimée, on fut obligé de créer, sous le Bas-Empire, une comptabilité nationale; mais on y attacha si peu d'importance, qu'on en fit un simple bureau près du ministre des finances (1).

(1) *C. de palatinis sacrarum largitionum.*

C'était, au reste, un spectacle bien remarquable que de voir les premiers magistrats de Rome, dont l'autorité s'étendait sur la conduite publique et privée des sénateurs et des consuls, s'occuper d'adjudications, de fermages, de devis estimatifs, de réparations, de fournitures de bureau, etc., et mettre à ces différentes opérations une pompe, une dignité qui nous paraîtrait ridicule. Il est vrai que, chez les anciens, aucune fonction administrative n'était réputée abjecte. On ne consultait ni son rang, ni sa fortune : on ne cherchait qu'à servir la patrie, aux yeux de laquelle tout était honorable. Jules-César administra pendant quelque temps, et avec succès, les forêts nationales, dont il accrut les produits. Le vainqueur des Spartiates, le héros de la Grèce, le fameux Epaminondas, ne se crut pas humilié, après la bataille de Leuctres, d'exercer à Thèbes la surintendance des égouts, à laquelle il venait d'être appelé par le vœu du peuple, et d'en faire ses occupations habituelles. En général, dans l'antiquité, le fonctionnaire honorait par ses vertus et ses talens l'emploi dont il avait été jugé digne. Chez les modernes, au contraire, c'est assez souvent l'emploi qui honore le fonctionnaire, dont on cherche vainement le mérite et la capacité.

On voit, par ce qui précède, l'influence de la censure sur les mœurs, et par une suite naturelle, sur la confiance et le crédit public. Eh! comment cette confiance et ce crédit auraient-ils pu recevoir quelque atteinte? On était convaincu qu'il n'y avait ni collusion dans les marchés avec les fournisseurs, ni clauses secrètes dans les baux passés aux fermiers-généraux, ni dilapidations dans le maniement des deniers publics, ni friponneries dans les comptes. Les gouvernemens modernes semblent ne connaître que les agences, les conseils de liquidation, de révision, les commissions contentieuses et spéciales. Mais en supposant que ces divers bureaux soient dirigés dans un bon esprit et par des personnages doués d'un grand sens et d'une probité à l'épreuve, ce qui est fort douteux, il y aurait encore une grande différence entre eux et la censure des anciens, vu que ces agens ou commissaires (n'importent leurs titres), sont toujours sous la main du ministère, qui, pouvant les destituer à volonté, prescrit et dirige leurs opérations de la manière la plus conforme à ses intérêts. Les censeurs ne dépendaient de personne, n'étaient soumis à aucun pouvoir, pas même au sénat; ils n'avaient aucun compte à rendre. L'effet de leurs jugemens, au rapport de Cicéron, était seule-

ment de faire rougir. Aussi, tous leurs actes étaient-ils regardés comme sacrés, et c'eût été commettre un sacrilége que de les attaquer, sous quelque prétexte que ce fût.

Les peuples modernes n'ayant point d'institution semblable à la censure des anciens, les cours des comptes y sont indispensables: autrement, tout serait dans la confusion et le désordre. Les Chinois seuls ont, depuis des siècles, un tribunal de censure, composé des lettrés les plus versés dans la science du gouvernement. Ce tribunal est chargé, par les lois de son établissement, de dénoncer à l'empereur les crimes et les abus qui se commettent dans l'administration générale. Une chose bien extraordinaire, il a le droit de faire au monarque des représentations sur sa vie publique et privée. L'histoire rapporte que ce fut dans la crainte des accusations des censeurs, qu'un prince du sang chinois fit abattre une de ses maisons construite avec trop de magnificence et de luxe (1). Cela ressemble beaucoup à la censure des Romains. Il serait intéressant de savoir si ce sont les anciens Gymnosophistes qui l'ayant trouvée dans le pays des Sères (les Chinois) où ils avaient

(1) Voyez le *Voyage à Canton*, par M. Charpentier-Cossigny, et les *Mémoires* du P. Le Comte.

pénétré, en ont donné les premiers l'idée aux Grecs et aux Romains, ou les missionnaires européens qui l'ont fait établir en Chine.

Montesquieu prétend que la censure ne convient point à la monarchie. « Dans les « monarchies, » dit-il, « il ne faut point de « censeurs; elles sont fondées sur l'honneur; « et la nature de l'honneur est d'avoir pour « censeur tout l'Univers (1). » Si, comme on vient de le voir, la censure convient à un gouvernement absolu tel que la Chine, elle ne peut être déplacée dans une monarchie tempérée, où la corruption des mœurs est moins avancée et les lumières plus répandues. Pourquoi n'y aurait-il pas, dans un Etat représentatif ou autre, un corps indépendant chargé spécialement de connaître des délits contre les mœurs et la morale? Je suis certain qu'une autorité de cette nature, sous un prince vertueux, produirait le meilleur effet. Elle aurait d'abord l'avantage de faire disparaître cette foule d'usuriers et d'agioteurs, dont les spéculations font la satire du gouvernement qui les autorise; elle sévirait contre la cupidité sans bornes de ces fournisseurs éhontés, qui ne sont satisfaits que lorsqu'ils ont ruiné l'Etat. On n'a pas oublié

(1) Voyez l'*Esprit des Lois*, liv. 5, chap. 19.

le nom de celui qui se plaignait de n'avoir gagné qu'un louis par tête de cheval sur une fourniture de 24,000 chevaux. L'histoire transmettra aussi le nom de ce marchand d'eau-de-vie de nos armées, qui d'un trait de plume gagna 1,500,000 francs; et ceux de ces accapareurs de grains, de ces capitalistes insatiables, qui profitent des discordes civiles pour affamer le peuple et s'enrichir de sa substance. Enfin la censure serait encore très-utile, en ce qu'elle arrêterait, par son influence sur l'opinion, les actes arbitraires des agens du pouvoir, et la décadence de la monarchie.

CHAPITRE XXVII.

D'un mot de Montesquieu.

« On n'appelle plus parmi nous, » dit l'auteur de l'Esprit des Lois, « un grand ministre, « celui qui dirige les finances avec ordre et « économie, mais celui qui trouve des expé- « diens. » On voit que Montesquieu n'avait exercé aucune fonction administrative ; s'il avait été seulement auditeur au Conseil-d'Etat, il aurait reconnu qu'avec les gouvernemens modernes les plus sages et les plus modérés, avec leurs dépenses fixes et toujours croissantes, leur système de finances toujours en opposition aux vrais intérêts de l'Etat, leurs emprunts perpétuels et viagers, et leurs éternelles dettes publiques, les expédiens sont nécessaires ; et qu'un ministre qui ne saurait point en trouver dans des circonstances difficiles, ne resterait pas long-temps en place. L'essentiel, c'est d'en imaginer de neufs, et cependant en harmonie avec les principes du Gouvernement ; qui, sans être nuisibles à l'agricul-

ture et au commerce, et sans porter atteinte au crédit, procurent sur-le-champ les ressources dont on a besoin. Voilà ce que sait faire un grand ministre; et l'on conviendra avec moi que ce ne sont pas des choses fort aisées. Aussi sommes-nous peu accoutumés à les voir.

On trouve encore dans l'Esprit des Lois plusieurs saillies contre les officiers de finance. Montesquieu semble se faire un secret plaisir de les rendre méprisables; il ne les appelle que des maltôtiers, des gens indignes de jouir de la moindre confiance, sans quoi tout est perdu. Cela pouvait s'appliquer aux financiers du quinzième siècle, dont la plupart n'étaient que des publicains sans mœurs, sans talens, sans instruction, et qui se livraient aux opérations les plus scandaleuses et les plus coupables. On sait que la duchesse d'Angoulême, mère de François Ier., se plaignait beaucoup de leur administration. Les poëtes comiques les représentaient comme des exemples de ridicule et de mauvais goût; mais c'est un peu fort d'imprimer, dans le dix-huitième siècle, au milieu d'un peuple poli et éclairé, que l'Etat est perdu si on attache aux emplois dépendant du ministère des finances de la considération et du crédit. On n'eût pas osé soutenir une opinion

semblable du temps d'Henri IV. Ce prince estimait beaucoup les financiers ; il sentait l'utilité de leur savoir, et combien ils sont nécessaires dans un grand Etat. Les Mémoires de Sully prouvent que ce monarque fit tous ses efforts pour inspirer le goût de l'administration au duc de Vendôme, dans l'espoir d'en faire un jour un homme d'Etat, un surintendant des finances.

Il serait injuste de comparer nos receveurs-généraux aux anciens publicains. Plusieurs cultivent les lettres et les arts avec succès, et ne le cèdent à aucun fonctionnaire en fait d'instruction et de qualités aimables. Ils ont tous, comme les membres de la Cour de Cassation, un traitement public ; pourquoi ne jouissent-ils pas de la même considération et des mêmes honneurs? Aucun d'eux n'est décoré. Est-ce que le soin de recevoir les deniers publics ne vaut pas bien celui d'administrer la justice au peuple? L'une et l'autre fonctions étant une délégation spéciale de l'autorité souveraine, et une marque éclatante de sa confiance, les membres qui les exercent doivent, ce me semble, être rangés sur la même ligne, et obtenir les mêmes prérogatives. Le trésor public était, à Athènes, dans l'une des nefs du temple de Minerve.

C'était le président du sénat qui en avait les clés (1). Les Romains avaient placé l'Epargne dans le temple de Saturne, et nul n'avait le droit d'y entrer sans un ordre exprès des questeurs. Ils appelaient le ministre des finances, le comte des largesses sacrées, donnant par là à entendre que tout ce qui venait du peuple devait être sacré. Comment se fait-il que nous regardions comme abjectes des fonctions que les Romains, auxquels, par un aveuglement inconcevable, nous ne cessons de nous comparer, considéraient comme très-honorables, quoiqu'il y eût cependant parmi eux des intrigans protégés, des déprédateurs et des concussionnaires, tels que les Dolabella, les Verrès et autres publicains de cette trempe? Mais, sans parler des anciens, voyons un peu ce qui se passe chez nos voisins. Si les financiers tiennent un rang distingué, c'est, sans contredit, en Angleterre. Tous les emplois dépendant de la Trésorerie et de la Chancellerie de l'Echiquier, sont occupés par des fonctionnaires du premier mérite, et qui jouissent d'une grande considération. Le moindre des employés a le même titre que les docteurs. La Hollande présente le même tableau. Enfin il n'y a pas jusqu'aux Chinois qui ne fassent

(1) Voyez le *Voyage du jeune Anacharsis*, tome II, chap. 14.

respecter les personnes employées à l'administration des revenus publics. Le chef de la Trésorerie, à Pékin, a la préséance sur tous les officiers militaires. Le trésorier-général d'une province tient le premier rang après le vice-roi. Ce sont des mandarins qui lèvent les taxes (1). Je ne crois pas qu'il y ait, en France, des fonctionnaires plus mésestimés et plus misérables que les percepteurs des contributions (2). Je me rappelle d'avoir vu, en 1815, la lettre d'un receveur-général, par laquelle deux percepteurs honnêtes étaient menacés d'être traduits au chef-lieu du département par la gendarmerie, enchaînés comme des forçats. Ce sont eux pourtant qui reçoivent directement du peuple le montant des contributions annuelles dont l'administration tire la majeure partie de sa force et de son pouvoir. L'organisation de cette partie du personnel du ministère des finances me paraît vicieuse, et susceptible de fixer l'attention de l'autorité supérieure.

Il semble, en vérité, que les gouvernemens modernes ont pris à tâche d'adopter des principes d'administration opposés à ceux des

(1) Voyez l'*Histoire générale des Voyages*, tome XIX, p. 178.

(2) Cette observation ne s'applique point aux percepteurs de Paris, ni à ceux des principales villes du royaume.

anciens peuples; et, ce qui étonne davantage, c'est de voir Montesquieu, dans son immortel ouvrage de l'*Esprit des Lois*, approuver leur conduite, et lui donner la préférence. Tout gouvernement monarchique tempéré doit, selon moi, consacrer cet acte de justice, que les employés de finances, recommandables par leurs vertus et leurs talens, ont droit aux bienfaits et aux récompenses nationales. C'est le seul moyen d'avoir des sujets distingués dans une administration aussi importante, et qu'on ne saurait rendre trop respectable aux yeux des peuples.

CHAPITRE XXVIII.

De la conscription; de la force armée; des récompenses et châtimens militaires.

Le recrutement volontaire n'était connu ni des Grecs, ni des Romains. Le gouvernement remplissait les cadres des armées au moyen d'une conscription légale, depuis tel âge jusqu'à tel âge. A Sparte, on était porté sur l'état de la conscription à vingt ans; mais on passait les deux années précédentes dans les villes de guerre, pour s'instruire et se mettre au fait de la tactique militaire. C'étaient, comme on voit, des soldats tout formés et en état de commander des armées. On peut juger de leur capacité et de leur bravoure par l'entreprise d'Agésilas, qui prétendait, avec trente-six de ces jeunes guerriers, détrôner le grand roi et renverser l'empire des Perses. Les Athéniens étaient conscrits à l'âge de dix-huit ans, et obligés de servir jusqu'à soixante. Il paraît cependant que, pour l'arme de la cavalerie, on se faisait inscrire à quinze ans (1).

(1) Voyez Aristote, *ap. Suid.*

A Rome, la conscription commençait à 17 ans, et finissait à 45; mais dans les cas extraordinaires, et lorsque la patrie était en danger, les consuls ou le dictateur enrôlaient de droit tous les hommes libres, pourvu qu'ils eussent atteint l'âge de 15 ans; âge requis pour prêter le serment militaire. Cette mesure s'exécuta dans plusieurs circonstances fâcheuses, notamment lors de la première irruption des Gaulois en Italie, et après les batailles de Caudium et de Cannes, etc. (1). Elle excita souvent des troubles; mais comme elle était fondée sur un principe inviolable, le salut de la patrie, elle finissait toujours par avoir son exécution. La conscription existait en Egypte et dans les villes de la grande Grèce; les rois de Perse, regardés comme des barbares, l'avaient adoptée d'après un mode que Plutarque nous a transmis, et qui mérite d'être connu. La conscription était divisée en quatre classes. La première comprenait tous les enfans depuis l'âge de sept ans jusqu'à quinze. On les exerçait au maniement de l'arc et du javelot. A quinze ans, ils passaient dans la deuxième classe, où ils remplissaient, jusqu'à vingt-cinq ans, les fonctions militaires qui exigeaient de l'adresse et de l'activité; ils veillaient surtout au main-

(1) Voyez Plutarque, *Vie d'Annibal.*

tien de la sûreté publique; ils étaient ce que sont aujourd'hui nos gendarmes. C'était parmi les jeunes gens de cette classe qu'on choisissait les gardes-du-corps du monarque; ils le suivaient à la chasse, à l'armée et dans ses différens voyages. La troisième classe se composait des hommes âgés de vingt-cinq ans jusqu'à cinquante. Ils quittaient alors l'arc et les javelots, ils prenaient des armes pesantes et propres à combattre dans les rangs. Ils ne sortaient de cette classe que pour entrer dans celle des vieillards, qui les libérait de toute espèce de service militaire. Ainsi la conscription commençait, en Perse, du temps de Cyrus, à quinze ans, et finissait à cinquante (1).

Mais c'est précisément parce que la conscription était générale dans l'antiquité, qu'elle ne produisait aucun effet sensible. Elle n'empêcha pas Philippe de donner des lois à la Grèce, et son fils de renverser l'empire des Perses. Quelques écrivains ont imprimé, tout récemment, que les Romains lui dûrent leurs triomphes; c'est une erreur. Rome fit la conquête du monde par la force de ses principes et la solidité de ses institutions; par cette discipline sévère, à laquelle les généraux étaient assujétis comme les simples soldats; par ce

(1) Voyez Plutarque, *Vie de Cyrus*.

caractère inflexible qui s'irritait des obstacles et préférait la mort à une faiblesse ; enfin par cette politique astucieuse qui trouvait l'art de justifier tous les crimes, lorsqu'ils avaient la domination pour but. Voilà les seules et uniques causes de la grandeur de cette république ; celles de sa décadence sont marquées dans l'adoption des principes contraires.

La conscription disparut avec l'empire romain, et fut remplacée, sous le régime féodal, par les milices. Mais que de difficultés quand il s'agissait des enrôlemens ! Ce n'était qu'à force de remontrances et de sacrifices, après avoir mis au ban les grands propriétaires en retard de fournir leurs contingens, que le monarque avait une armée disponible, qu'il était souvent obligé de licencier, par les changemens survenus dans la situation politique de l'Etat. Ce régime barbare, dont on a fait l'éloge dans un ouvrage publié dernièrement, sur la constitution anglaise, peut être comparé à celui qui existe en Ethiopie (1).

(1) Quand le chef d'une famille meurt, l'empereur s'empare de tous ses biens, dont il dispose en faveur d'un sujet, qui devient par là son feudataire. Il l'oblige de le suivre à la guerre à ses dépens, et de lui fournir des soldats ; ce qui fait que ce prince, qui a un nombre infini de ces feudataires, peut mettre des armées puissantes sur pied et à peu de frais. Voyez les *Lettres édifiantes*.

Je ne trouve pas de moyen plus sûr et plus expéditif pour recruter de nombreuses armées dans des cas urgens, qu'un enrôlement forcé, une conscription légale depuis l'âge de dix-huit ans jusqu'à vingt-cinq. Il ne faut pas s'effrayer de ce mot, qui n'a rien d'effrayant par lui-même. La presse des matelots, en Angleterre, est bien autrement effrayante. L'abus qu'on a fait en France, pendant vingt ans, de la conscription, et le sentiment d'indignation qu'elle a excité dans tous les esprits, sont une preuve certaine qu'on n'en abusera plus. Lorsqu'elle fut établie, elle n'était ni dans les mœurs, ni dans l'opinion, qui la repoussaient de tous les côtés. Avec un peu de sagesse, de prudence, et moins d'ambition, peut-être, on aurait pu s'en dispenser; mais aujourd'hui elle est de rigueur, parce que tous les souverains l'ont adoptée, à notre exemple, pour nous humilier, et pourraient s'en servir pour nous détruire. On sait que la conscription militaire, en Prusse, n'admet pas même le remplacement dans le service. Je ne me dissimule pas que c'est une mesure violente, et dont l'emploi doit être fait avec beaucoup de réserve et de ménagement. Il ne faut pas, comme nous l'avons vu, pour remplir des cadres quelquefois inutiles, enlever

à l'agriculture, aux arts et au commerce, les bras dont ils ont besoin dans tous les temps. C'est le superflu de la population que le Gouvernement doit ranger sous ses drapeaux, et prendre de préférence ceux qui, par goût ou par inclination, y sont naturellement appelés.

Tout gouvernement doit pourvoir à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, par une force publique active et toujours prête à se porter sur les points menacés. A cet égard, les républiques, réduites à un territoire exigu, ont un avantage réel sur les monarchies. Chaque citoyen étant intéressé à défendre sa famille et ses propriétés, les moyens de défense se multiplient dans une proportion incalculable. Miltiade, à la tête de 10,000 Athéniens, battit, dans les plaines de Marathon, 300,000 Perses. Sparte ne mettait jamais plus de 1,000 hommes sur pied, non compris les Ilotes. Les plus fameuses expéditions des Romains datent du temps où les soldats combattaient *pro aris et focis*. On n'a pas d'idée du changement qui s'opéra dans les esprits après la prise de Veïes, époque de l'établissement de la solde. Montesquieu a raison de dire que ce fut une espèce de révolution.

Les guerres sont très-fréquentes dans l'Etat républicain; mais comme les citoyens ont un

intérêt particulier à rentrer dans leurs foyers, pour cultiver leurs héritages, elles se terminent plus promptement. Les républiques de la Grèce étaient toujours armées les unes contre les autres, et souvent pour un mot mal interprété. Il ne se passait presque pas de mois que le sénat romain ne déclarât la guerre aux peuples voisins, et n'envoyât sur leur territoire des détachemens qui revenaient, au bout de quelques jours, chargés de dépouilles opimes. On sent que ces combats ne pouvaient être décisifs; c'étaient des échauffourées, ou plutôt, comme l'observe Plutarque, un apprentissage et un exercice qui servaient à enflammer le courage des légions. Ils n'en étaient pas moins meurtriers, dans un temps où le défaut d'artillerie mettait les soldats dans la nécessité de combattre corps à corps.

De ce système résultait encore un autre avantage : le Gouvernement pouvait se passer de magasins et de tout l'attirail des approvisionnemens; *bellum se ipsum alit.* Un soldat grec ou romain emportait des vivres pour trois jours; et il arrivait souvent qu'il se battait le cinquième, ce qui ne contribuait pas peu à le rendre invincible. Combien de victoires remportées par le défaut de vivres et le désespoir des troupes! Pompée fut vaincu à Pharsale,

non pas précisément parce que son camp était dans la plus grande abondance, mais parce que Jules César manquait de tout dans le sien. Ce fut ce même défaut de moyens qui, dans les temps modernes, fit triompher Henri IV de toutes les forces de la Ligue et des trésors du Nouveau-Monde. Les militaires français, semblables aux Romains, n'ont jamais été si grands que dans l'adversité. Qu'on se rappelle l'état de dénuement dans lequel se trouvait l'armée d'Italie, en 1796; les soldats étaient sans pain, sans souliers, la plupart malades de fatigue et de faim; le général en fit une armée de héros.

Le gouvernement monarchique supposant, ainsi que je l'ai fait observer, un vaste territoire, à la conservation duquel il doit veiller constamment, des places fortes et des troupes réglées et bien disciplinées y sont d'une absolue nécessité; mais il faut que ces places soient choisies dans une position avantageuse et qui rende toute invasion difficile (1). Quant aux troupes, elles doivent être composées d'indigènes; leur réunion avec des corps étrangers ne produit jamais un effet salutaire. Annibal fut

(1) Voyez un ouvrage très-bien fait sur le changement à opérer dans le système des places, par M. le lieutenant-général Sainte-Suzanne.

moins vaincu par les Romains que par cette foule de soldats mercenaires ramassés sur sa route et incorporés dans son armée. Il est dans la nature des peuples d'être jaloux les uns des autres. On aura beau faire des alliances, des pactes de famille, des traités de paix, il y aura toujours une antipathie entre les Français et les Anglais, les Espagnols et les Portugais, les Prussiens et les Autrichiens, les Belges et les Hollandais, les Russes et les Polonais, les Danois et les Suédois, les Persans et les Turcs. Il n'y a pas jusqu'aux Chinois qui ne soient jaloux des Japonais. « Il « vaut mieux, » dit Machiavel, « perdre une « bataille avec ses propres troupes, que de la « gagner avec des auxiliaires (1). » D'ailleurs ce ne sont pas les armées nombreuses qui font vaincre. On dit communément que Dieu est pour les gros bataillons; je soutiens, moi, qu'il est pour les armées nationales, lorsqu'elles sont conduites par un capitaine habile, et dans un bon esprit. Alexandre subjugua l'Asie avec une poignée de Macédoniens. Epaminondas, à la tête de 4,000 Thébains, vainquit 24,000 Lacédémoniens réunis aux Ilotes. Quatre légions romaines suffirent à Lucullus pour disperser

(1) Voyez le *Prince* de Machiavel, liv. 13.

toutes les forces du roi de Pont. Charles XII n'eut besoin que de 8,000 Suédois pour battre 80,000 Moscovites et Polonais réunis. On sait que Turenne, avec un petit corps de troupes, tint en échec 70,000 Impériaux, et les força, par des manœuvres savantes, à repasser le Rhin. Si l'on s'en rapporte aux historiens, le fameux Bélisaire n'aimait pas les armées nombreuses; il prétendait qu'une armée de 30,000 hommes était proportionnellement plus forte qu'une de 90,000. Ce qu'il y a de certain, c'est qu'il ne lui fallut que quelques cohortes pour triompher des peuples les plus populeux et les plus barbares.

Mais ce serait en vain que, dans un Etat maritime, on triompherait sur terre, si on éprouvait des échecs sur mer. Il faut que la marine soit dans une proportion relative, afin que le Gouvernement puisse attaquer ou se défendre par terre et par mer en même temps. C'était le grand art des Athéniens; ils ne faisaient jamais la guerre sur terre sans que la guerre maritime ne s'en mêlât. Avant la bataille de Salamine, ils consacrèrent un mors à Minerve, comme n'ayant plus besoin de cavaliers, mais de bons marins. Les Anglais suivent assez cette méthode; ils font presque toujours précéder la guerre maritime de la guerre continentale, qu'ils dirigent au gré de leur poli-

tique, appuyée de leurs subsides. On dit que c'est avec des guinées que l'Angleterre triomphe sur mer, et qu'elle triomphe d'un grand nombre d'Etats plus riches qu'elle. Elle triomphe sur mer par la supériorité de sa marine, le nombre de ses vaisseaux et la capacité de ses officiers. Quant aux peuples plus riches qu'elle, je crois qu'il n'en existe aucun. Il est un moyen de l'empêcher de bouleverser le monde, c'est d'avoir une marine prépondérante. Cela ne serait pas absolument impossible à un gouvernement fort qui se pénétrerait de cette idée, et en suivrait l'exécution avec persévérance. Les flottes romaines, long-temps battues par les vaisseaux carthaginois, finirent par ne plus les craindre et en triompher. Il est permis de conjecturer que les Anglais auront un jour le sort des Espagnols et des Portugais, qui, après avoir régné despotiquement sur les mers, ont vu se briser dans leurs mains les fers dont ils enchaînaient les deux Mondes.

Il me reste à parler des récompenses et des châtimens militaires.

Aulu-Gelle rapporte que c'était une coutume, parmi les Grecs, de faire saigner le soldat qui manquait de courage un jour de combat. Il pense que, dans l'origine, c'était moins une peine qu'un remède ordonné au guerrier

dont un excès d'embonpoint rendait la démarche lente et pénible; mais qu'on l'appliqua ensuite au légionnaire qui ne montrait pas le zèle et l'activité dont il devait être animé. A Rome, lorsqu'un chevalier paraissait trop gras et trop replet, les censeurs ne le faisaient pas saigner, à l'exemple des Athéniens, ils lui ôtaient seulement le cheval qu'il tenait de la république; comme si l'embonpoint était incompatible avec la bravoure. Aucun Romain n'était plus gros que le célèbre Marcellus; cela ne l'empêcha pas d'arrêter Annibal dans sa marche victorieuse. Guillaume-le-Conquérant gardait souvent le lit à cause de sa corpulence, dont il était incommodé; il n'en subjugua pas moins l'Angleterre. Cela prouve seulement que les Romains n'étaient ni physiciens, ni naturalistes.

Les autres peines militaires consistaient dans une amende ou la retenue de la paye, quelquefois dans la bastonnade; elle était plus ou moins forte, suivant la nature du délit. On mettait les poltrons à l'avant-garde, pour leur donner plus de courage; ou bien on les faisait passer dans un grade inférieur (1). Les Spartiates avaient un code pé-

(1) Cette peine est infligée, de nos jours, aux soldats allemands.

nal particulier. « Pour tout homme, » dit l'abbé Barthélemy, « c'est une honte de prendre la « fuite; pour les Spartiates, d'en avoir seule« ment l'idée. Un soldat qui quitte son rang « est condamné à rester, pendant un temps « déterminé, debout, appuyé sur son bouclier, « à la vue de toute l'armée (1). Un Spartiate « convaincu de lâcheté est déclaré infâme, et « cette tache souille toute sa postérité. Un sol« dat qui a été tué en tournant le dos à l'en« nemi, est privé de la sépulture. Celui, au « contraire, qui s'est distingué, est enterré « avec un vêtement rouge et un rameau d'oli« vier, symbole des vertus guerrières (2). » Mais ceci fait partie des récompenses accordées à la valeur.

Ces récompenses n'étaient rien dans l'antiquité; une couronne de laurier, de gazon ou d'olivier, une place distinguée dans les temples ou les spectacles publics, étaient les seules marques de la reconnaissance du peuple envers les généraux vainqueurs. Ce fut, chez les Athéniens, la récompense donnée à Thémistocle, après la bataille de Salamine (3). Le vainqueur de Marathon, demandant qu'il lui

(1) Voyez le *Voyage du jeune Anacharsis*, chap. 50.

(2) *Ibid.*

(3) Voyez Plutarque, *Vie de Thémistocle*.

fût permis de paraître dans les assemblées du peuple, une couronne de laurier sur la tête, un citoyen lui répondit : « Miltiade, tu pour-« ras demander des distinctions qui te soient « personnelles, quand tu feras seul triompher « Athènes. » Ce grand homme n'obtint, pour toute faveur, que d'être représenté à la tête des Grecs, dans le tableau qui transmettait le souvenir de cette victoire mémorable. Cela me rappelle un tableau que j'ai vu à Ermenonville, chez M. de Girardin, représentant Henri IV à la tête des Français, à la bataille d'Ivry. Je suis étonné que la gravure ne se soit pas emparée d'un sujet aussi éminemment national, et aussi digne de figurer parmi les faits d'armes offerts, chaque jour, à la curiosité publique.

Les fonctionnaires civils obtenaient, à Rome, tantôt une couronne de chêne (1), tantôt un arpent de terre, ou bien quelques mesures de blé (2); on accordait à quelques-uns le privilége exclusif d'ouvrir leurs portes sur la voie publique (3). C'était, en style de Montesquieu,

(1) Les consuls décernaient cette couronne à celui qui avait sauvé la vie à un citoyen. Voyez Aulu-Gelle, liv. 1, chap. 65.

(2) Ce fut la récompense accordée à Manlius, pour avoir sauvé le Capitole.

(3) Ce droit existait dans la famille de Valerius Publicola.

la vertu qui récompensait la vertu. Quant aux récompenses militaires, comme le sénat aspirait à la conquête du Monde, il crut devoir établir un grand et un petit triomphe, afin d'entretenir une sorte d'émulation parmi les généraux. Mais il faut dire aussi que la bravoure n'était comptée pour rien, si elle n'était accompagnée de la tempérance, de l'amour de la patrie, et de la discipline, que Valère-Maxime appelle la mère et la nourrice des triomphes (1). On ne voit pas que les militaires eussent des décorations extérieures. Une belle action, un trait de courage était récompensé par un mot qui en perpétuait le souvenir. Les chevaliers seuls avaient droit de porter un anneau; mais ce privilége leur fut ôté après la bataille de Cannes. Les récompenses nationales disparurent avec la république ; elles furent remplacées, sous l'empire, par des bienfaits du prince. On substitua aux feuilles de chêne et de gazon, de l'argent, des domaines, des majorats. On connaît l'effet que ce changement produisit dans les mœurs et le caractère du peuple (2).

(1) *Disciplinam militarem matrem et nutricem triumphorum Romanorum*. Val. Max., liv. 2, chap. 8.

(2) C'est ce qui fait dire à Martial que les pauvres resteront toujours pauvres, et qu'il n'y aura de riches que les privilégiés. Voyez ses Epigrammes.

Les Gouvernemens modernes accordent des décorations aux militaires qui, de l'avis des généraux, se sont distingués dans une campagne; mais il ne paraît pas qu'ils aient égard aux qualités morales : aussi ne doit-on pas être surpris de voir, en temps de guerre, chez un peuple naturellement brave, les ordres se multiplier sans mesure, et finir par neutraliser l'effet de leur institution. Je ne crois pas qu'une armée, toute composée de soldats décorés, fît jamais de grandes actions dans une bataille. Il est reconnu, et ce fait est attesté par leurs propres écrivains, que les Portugais sont les plus mauvaises troupes de l'Europe. Pourquoi ? C'est que les décorations militaires y sont prodiguées et même avilies. Le duc du Châtelet rapporte, dans son Voyage en Portugal, que l'ordre du Christ, dont le roi prend le titre de grand-maître, est si peu considéré, que chacun peut l'obtenir avec de l'argent, et que des marchands et des courtiers en sont décorés (1).

On ne peut se dissimuler que les distinctions militaires sont d'une grande ressource aux Gouvernemens modernes; il est très-commode de n'avoir que des diplômes, des croix et des rubans à donner pour payer des services

(1) Voyez le *Voyage en Portugal*, par M. le duc du Châtelet.

et récompenser des actions d'éclat (1). Il est vrai que rien ne flatte davantage l'amour-propre des soldats et n'enflamme plus leur zèle. On a vu, dans les dernières guerres, des militaires français braver mille fois une mort certaine, pour obtenir la croix de la Légion-d'Honneur. Ces sortes de distinctions ont quelquefois un but politique ; elles servent aux Gouvernemens à connaître les dispositions de leurs alliés. L'histoire en fournit des exemples. Louis XI, doutant de la foi du duc de Bretagne, lui envoya le collier de l'ordre de Saint-Michel, que le duc refusa, pour ne pas prêter le serment de fidélité exigé des membres qui en étaient décorés (2).

Dans la situation actuelle de l'Europe, la suppression de tous les ordres existans et leur remplacement par des institutions plus conformes aux lumières et aux mœurs des peuples, me

(1) « Ç'a été, » dit Montaigne, « une belle invention, et reçue « en la plupart des polices du monde, d'établir certaines mar- « ques vaines et sans prix, pour honorer et récompenser la « vertu. C'est, à la vérité, une bien bonne et profitable cou- « tume, de trouver moyen de recognoître la valeur des hommes « rares et excellens, et de les contenter et satisfaire par des « paiemens qui ne chargent aucunement le public, et qui ne « coustent rien au prince. » Voyez les *Essais* de Montaigne, liv. 2, chap. 7.

(2) Voyez les Mémoires de Philippe de Commines.

paraissent d'une absolue nécessité. Les Etats-Unis d'Amérique, après la guerre qui assura leur indépendance, adoptèrent celui de Cincinnatus, institution admirable en ce qu'elle rappelle que l'Etat est fondé sur l'agriculture. Ces sortes de distinctions sont inutiles dans la république, par des motifs que je crois avoir assez développés; elles le sont encore sous le despotisme, parce qu'on n'y connaît que l'argent. Il faut en excepter néanmoins le cabinet de Pékin. « Lorsqu'un soldat chinois, » dit Le Comte, « justifie de quelque trait de bravoure, « il obtient sur-le-champ une place de mandarin. » Cela doit être dans un Gouvernement fondé sur la morale et l'autorité des lois.

CHAPITRE XXIX.

Des Colonies.

Ce serait une erreur de croire que le système colonial des anciens a servi de modèle aux peuples modernes. Assurément nos colonies n'ont aucune ressemblance avec celles des Grecs, des Romains et des Carthaginois. Ce système, dit-on, fut imaginé par Romulus, qui établit, pendant le cours de son règne, sept colonies, et donna à chacune des lois particulières. Cela ne paraît pas probable. Comment ce prince, que l'histoire nous représente uniquement occupé du soin de perfectionner ses institutions civiles et militaires, et de les mettre en harmonie avec les principes de son gouvernement, aurait-il songé à former des colonies, dans un temps où Rome elle-même, colonie naissante de la ville d'Albe, avait sans cesse à combattre contre des voisins inquiets auxquels son administration faisait ombrage? C'est une chose inconcevable. La vérité est qu'il n'y pensa nullement. Ses

successeurs ne s'en occupèrent pas davantage. Lorsqu'ils s'emparaient de quelque ville de peu d'importance, ils en transplantaient les habitans à Rome, et les incorporaient dans les diverses tribus, suivant le rang et la fortune de chaque famille. Ces principes changèrent sous la république; on suivit même une route diamétralement opposée. Comme la population prenait des accroissemens rapides, à cause du droit d'asile, et qu'elle excédait les moyens de subsistance, les consuls se déterminèrent à faire passer le superflu dans les villes conquises dont les habitans avaient été réduits en servitude. Telle fut l'origine des colonies romaines, que l'on peut comparer à nos villes de garnison.

Elles étaient de la plus grande utilité. D'abord elles servaient à surveiller la marche des ennemis qui avaient remporté quelques avantages sur les consuls; c'est ce que fit fort adroitement la colonie de Spolette, après la bataille de Thrasymène (1). Elles contenaient les alliés dont la foi paraissait douteuse, et ceux dont on méditait la servitude. La colonie de Norba fut chargée de ce soin, et s'en occupa avec fidélité. Enfin elles étaient, au rapport de Cicéron, un objet de récompense

(1) Voyez ce qu'en dit Plutarque, *Vie d'Annibal.*

nationale pour les fonctionnaires publics et les vétérans peu fortunés. Ils obtenaient du Gouvernement l'autorisation d'y passer le reste de leurs jours aux frais de l'Etat (1). J'ai fait observer, ailleurs, qu'on ne leur accordait point de pensions.

Les colonies grecques étaient basées sur d'autres principes. L'esprit de domination n'eut aucune part à leur établissement. Les sciences, les arts, les richesses, le luxe et la corruption avaient éteint, dans la Grèce, tout projet de conquête et d'asservissement (2). C'était le dépit, la haine, ou plutôt le plaisir de vivre loin d'une patrie ingrate qu'on a servie avec zèle, et dont on est dédaigné, qui les avaient fondées; aussi étaient-elles composées, en grande partie, de transfuges, de bannis pour cause d'opinion, de gens devenus suspects au Gouvernement. Ces colonies, parmi lesquelles figure, de nos jours, cette célèbre Marseille que la Méditerranée se glorifie de voir sur ses bords, étaient toutes au-delà des mers, et se gouvernaient par leurs propres lois. Elles se trouvèrent dans l'impossibilité de venir au secours de la Grèce,

(1) Voyez Cicéron, *de Officiis*.

(2) C'est le sentiment de Plutarque, dans la *Vie de Périclès*.

lorsque les rois de Macédoine formèrent le projet insensé de l'assujétir.

Ce n'était ni le désir de dominer, ni aucun sentiment particulier d'animosité, qui donna lieu à l'établissement des colonies carthaginoises ; mais l'esprit de commerce, l'appât sordide du gain, le besoin d'entretenir une marine formidable, nécessaire à la conservation de la métropole. On en comptait plus de trente, dans les situations les plus favorables au commerce. J'aurais voulu connaître le régime de ces comptoirs, leurs rapports avec le gouvernement de Carthage, leur influence sur l'état florissant où se trouvait cette république célèbre, avant ses démêlés avec Rome. Tout ce que les documens nous apprennent, c'est que ces comptoirs étaient des espèces d'entrepôts des marchandises les plus recherchées, comme le blé, l'or, le cuivre, le fer, le plomb, les laines, les aromates, etc. ; que ce commerce était très-actif, et procurait à la mère-patrie des sommes immenses, avec lesquelles elle fournissait des subsides aux alliés dont elle dirigeait la politique, et entretenait la haine contre sa rivale.

J'ai fait remarquer que le système de colonisation des peuples modernes étant une conséquence de l'équilibre politique de l'Europe,

les gouvernemens avaient été forcés de porter l'exubérance de leur population dans le Nouveau-Monde, et qu'il s'était formé, par suite, un commerce d'échange des productions des deux hémisphères. Montesquieu trouve ce système admirable. « Nos colonies, » dit-il, « ont des objets de commerce que nous « n'avons pas, ni ne pouvons avoir; elles man- « quent de ce qui fait l'objet du nôtre (1). » En effet, nous en recevions, avant la révolution, sans l'entremise des Anglais, du sucre, du café, du tabac, de l'indigo, du coton, des bois propres à la teinture et à l'ébénisterie. Nous y exportions une partie de nos vins, de nos eaux-de-vie, de nos étoffes, de nos produits industriels, dont nous aurions été peut-être fort embarrassés, sans ce débouché toujours ouvert à nos navires. Les registres du ministère de la Marine constatent qu'elles rendaient 200 millions par an de produits dans nos ports; et cela ne paraîtra pas exagéré, quand on saura que l'île seule de Saint-Domingue était cultivée par 500 mille Noirs, et qu'on y récoltait annuellement pour plus de 140 millions de denrées. Elles consommaient, en outre, plus de 100 millions de nos marchandises, et occupaient 700 bâtimens de com-

(1) Voyez l'*Esprit des Lois*, liv. 21, chap. 21.

merce (1). Il est pénible de penser que tous ces avantages sont perdus pour nous sans retour, à moins que le Gouvernement, par un effet de sa haute sagesse, ne lie à son système politique des colons qui ne se sont séparés de la mère-patrie que pour éviter la servitude et jouir des bienfaits de la civilisation. Cependant, je ne saurais le dissimuler, je doute encore si nos colonies ne nous ont pas été, jusqu'à présent, plus nuisibles qu'utiles, et si, rendues à leur propre domination, elles ne nous auraient pas procuré plus de services réels, par la concurrence qui se serait établie forcément parmi les colons. C'est une question que des orateurs célèbres ont agitée dans ces derniers temps, et sur laquelle je n'ai rien lu de satisfaisant.

Lord Petty soutient, dans un livre fort curieux, imprimé vers le milieu du dernier siècle, que les colonies, quelle que soit leur organisation, sont évidemment préjudiciables à l'Etat; et partant de ce principe, il conseille au cabinet de Saint-James d'abandonner l'Irlande et l'Ecosse, et d'en transplanter les habitans en Angleterre. Dans l'état actuel des

(1) Voyez un ouvrage très-estimable, que j'ai déjà cité, sur les harmonies maritimes et coloniales, publié par M. La Barthe, ancien chef de bureau au département de la marine.

choses, le noble lord n'hésiterait pas, sans doute, à inviter les gouvernemens de l'Europe à proclamer l'indépendance de leurs colonies, comme ils viennent de proclamer l'indépendance des Noirs. Cette mesure, dictée par une saine politique, leur éviterait l'humiliation d'en être abandonnés un jour; car il n'est pas naturel qu'un peuple parvenu à un certain degré de civilisation, après avoir éprouvé toutes les horreurs de la servitude, reste encore en butte aux caprices d'un autre qu'il enrichit de ses sueurs, sans en retirer aucun avantage réel. On a dit que le gouvernement anglais avait perdu les Etats-Unis d'Amérique par sa faute, parce que, semblable à une marâtre, il voulait les gouverner avec une verge de fer; mais cet événement n'en serait pas moins arrivé tôt ou tard. Il ne réussira pas mieux à conserver ses colonies des Antilles. J'en ai pour preuves et ses efforts journaliers pour se procurer dans les Indes orientales des compensations à une perte aussi sensible, et son indifférence pour l'abolition de la traite des Noirs, qu'il favorisait jadis de tous ses moyens; abolition qu'il a même provoquée, afin d'ôter aux peuples du Continent européen l'espoir de revoir fleurir leurs colonies, en les privant des bras dont

ils ne sauraient se passer; car il est reconnu que les Nègres seuls peuvent exploiter le sol brûlant de l'Amérique. Cette conduite semble justifier ce qu'a dit un écrivain distingué, que l'Angleterre avait besoin du malheur du monde pour se sauver. Les possessions immenses qu'elle a acquises, jusqu'à ce jour, au-delà du Cap de Bonne-Espérance, la dédommagent amplement de celles qu'elle a déjà perdues et est à la veille de perdre dans le Nouveau-Monde; mais aussi c'est tout ce qui lui reste. Privée de cette dernière ressource, que ferait-elle de ses vaisseaux, de ses matelots, de l'excédant de sa population, et des produits de son industrie? Sans colonies, et par suite sans marine, ne serait-il pas à craindre que la Grande-Bretagne, cette dominatrice orgueilleuse, ne devînt elle-même, par son insuffisance, colonie d'un autre peuple, comme elle l'était jadis du peuple romain?

Mais si, par l'effet d'une politique habile, et le zèle infatigable de ses marins, le gouvernement anglais est parvenu à obtenir des compensations satisfaisantes dans les Indes orientales, les autres Etats ne pourraient-ils pas, par les mêmes raisons, s'en procurer dans des régions moins éloignées et plus à leur convenance? Oublie-t-on que des gou-

vernemens atroces, et dont l'existence est un scandale perpétuel aux yeux de l'humanité, possèdent le territoire de Carthage? que la Numidie, la Mauritanie, la Syrie, étaient tributaires du peuple romain? que l'Egypte était au nombre de ses provinces de première classe? Elle était si fertile sous Auguste, que l'administration de l'Annone en retirait, tous les ans, vingt millions de muids de blé et de riz. Elle n'en produit pas aujourd'hui le quart; c'est un sol ingrat, sous la domination d'un gouvernement barbare, qui trouve le secret de rendre stérile la fertilité même. Je ne parle pas de l'Asie Mineure, ce patrimoine de Mithridate; on sait que c'était une mine que les généraux romains exploitaient avec beaucoup de succès. Tous ces peuples gémissent sous les rigueurs du plus affreux despotisme, et n'attendent qu'une main puissante pour briser leurs fers. Voilà les seules et uniques compensations qui restent aux gouvernemens modernes, à la perte presque certaine de leurs colonies. Je n'ignore pas que les tentatives déjà faites n'ont pas été heureuses; mais les circonstances ne sont plus les mêmes; tout donne lieu de penser que si l'on recommençait, l'Angleterre, éclairée par l'expérience, ne s'y opposerait pas.

Je crois, au reste, qu'on a avancé trop légèrement que la France ne pouvait exister sans colonies ; qu'elles se lient à sa prospérité intérieure, soutiennent son crédit, et servent d'écoulement au superflu de sa population. Je réponds à cela que les guerres continentales, qui se renouvellent périodiquement et toujours avec violence, sauront bien nous débarrasser de ce superflu dont on se plaint sans raison ; et qu'en supposant même un état de paix permanent, nous n'aurons jamais trop de bras, tant qu'il restera des fabriques à alimenter, des terrains incultes à défricher, des améliorations de toute nature à faire dans la plupart des départemens, où le système de culture est encore très-imparfait. Les Romains, si on en excepte les villes de garnison, ne possédaient d'autres colonies que la Sicile et la Sardaigne. Ils négligaient la marine, pour laquelle ils avaient fort peu d'aptitude ; le crédit public était pour eux un être de raison ; cependant ils renversèrent Carthage, qui voyait sous sa domination trois cents villes en Afrique, comptait plus de trente colonies sorties de son sein, commandait à une marine formidable, et jouissait d'un crédit immense. Je ferai remarquer, et cette observation ne paraîtra pas indifférente, qu'avant la décou-

verte de l'Amérique, nous n'avions ni colonies, ni compagnies financières, ni comptoirs commerciaux, et que la France n'en était pas moins la première nation de l'Europe. Je rappellerai, enfin, que pendant long-temps notre marine a été réduite à quelques navires inactifs et stationnaires dans nos ports, et que notre crédit et notre existence politique ne s'en sont pas trouvés plus mal pour cela. La raison en est bien simple, c'est que la prospérité d'un peuple agricole et manufacturier, comme la France, est tout entière dans la fertilité de son territoire et l'industrie de ses habitans; qu'elle est indépendante des chances du commerce et des caprices de l'ambition, et par conséquent indestructible; il suffit seulement qu'elles soient dirigées par une main habile, secondée de la volonté nationale. Une telle nation, lorsqu'elle ne s'écartera pas des principes de justice et de modération dont elle doit faire sa règle invariable, ne parviendra pas à une grande fortune; mais elle n'éprouvera pas non plus de grands revers; et dans quelque position qu'elle se trouve, elle saura se rendre supérieure aux événemens.

Au surplus, c'est au Gouvernement à juger quels seraient les équivalens que la France,

qui, d'après les expressions d'un puissant monarque (l'empereur Alexandre), doit être grande et forte, pourrait obtenir, dans le cas où, par l'effet des circonstances, elle se trouverait forcée de renoncer à ses anciennes colonies, même à celle établie tout récemment au Sénégal, pour cultiver le coton et l'indigo, et rétablir l'ancien commerce d'échange de la gomme, dont la quantité s'élevait de 15 à 1800 milliers par an. Puisse cette colonie naissante nous dédommager de celles que nous avons perdues sur la côte d'Afrique! ajouter de nouveaux produits à l'industrie nationale, et justifier les espérances du Gouvernement dont elle tient son existence et ses moyens de prospérité!

Non potendo nè voi nè altri desiderare da me più,
Non vi potete dolere sè io non vi ho donato più.

FIN.

TABLE DES MATIÈRES.

A.

B.

C.

D.

E.

G.

H.

I.

J.

L.

M.

N.

O.

P.

R.

S.

T.

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES.

ERRATA.

Page 48, ligne dernière, *n°*, lisez *chapitre.*
65, ligne 7, *shaz*, lisez *schug.*
140, ligne 4, *gérofle*, lisez *girofle.*
175, ligne 16, *il*, lisez *elle.*
223, ligne 22, *une*, lisez *un.*
231, ligne 18, *elle*, lisez *il.*

De l'Imprimerie d'A. ÉGRON, rue des Noyers, n° 37.


UTL AT DOWNSVIEW
D RANGE BAY SHLF POS ITEM C
39 11 04 02 16 020 6